

Die Osterweiterung der EU: Testfall für die 'Strukturreife' der Beitrittskandidaten

Lageman, Bernhard

Veröffentlichungsversion / Published Version
Forschungsbericht / research report

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Lageman, B. (1998). *Die Osterweiterung der EU: Testfall für die 'Strukturreife' der Beitrittskandidaten*. (Berichte / BIOst, 38-1998). Köln: Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-43681>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Die Meinungen, die in den vom BUNDESINSTITUT FÜR OSTWISSENSCHAFTLICHE UND INTERNATIONALE STUDIEN herausgegebenen Veröffentlichungen geäußert werden, geben ausschließlich die Auffassung der Autoren wieder.

© 1998 by Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Köln

Abdruck und sonstige publizistische Nutzung – auch auszugsweise – nur mit vorheriger Zustimmung des Bundesinstituts sowie mit Angabe des Verfassers und der Quelle gestattet.

Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Lindenbornstr. 22, D-50823 Köln,
Telefon 0221/5747-0, Telefax 0221/5747-110; Internet-Adresse: <http://www.uni-koeln.de/extern/biost>

ISSN 0435-7183

Inhalt

	Seite
Kurzfassung.....	3
1. Die Facetten der "Strukturreife"	7
2. Strukturelle Voraussetzungen I: Wirtschaftsordnung und Reife der Wirtschaftspolitik.....	10
2.1 Konsolidierung der Marktwirtschaft.....	10
2.2 Die Kompatibilität der Rechtsordnungen	13
2.3 Erfüllung der Maastricht-Kriterien	13
3. Strukturelle Voraussetzungen II: Die "Kompatibilität" der Wirtschaftsstrukturen	16
3.1 Der Entwicklungsrückstand zu Westeuropa	16
3.2 Die Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft der Beitrittsländer	21
3.3 "Sensitive" Produkte: Anpassungsprobleme auch für die EU	25
3.4 Integrationsprobleme der MOEL-Landwirtschaft	26
4. Mutmaßliche Auswirkungen des Beitritts	28
4.1 ...auf die Beitrittskandidaten	28
4.2 ...auf die Wirtschaft der EU	34
4.3 ...auf den europäischen Integrationsprozeß	35
5. Fazit: Bedingte "Strukturreife" – lösbare Integrationsprobleme	38
Summary	41

28. August 1998

Dieser Bericht ist aus einem Forschungsauftrag des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien hervorgegangen.

Der Autor ist Leiter der Forschungsgruppe "Handwerk und Mittelstand" im Rheinisch-Westfälischen Institut für Wirtschaftsforschung (RWI), Essen.

Redaktion: Hans-Hermann Höhmann/Brigitta Godel/Christian Meier

Bernhard Lageman**Die Osterweiterung der EU****Testfall für die "Strukturreife" der Beitrittskandidaten**

Bericht des BIOst Nr. 38/1998

Kurzfassung*Vorbemerkung*

Am 31. März 1998 begannen die offiziellen Beitrittsverhandlungen zwischen der Europäischen Union (EU) und den fünf für die erste Beitrittsrunde ausgewählten Transformationsländern – Estland, Polen, Slowenien, Tschechische Republik und Ungarn – sowie Zypern. Ein Beitritt dieser Länder zur Europäischen Union noch vor dem Jahre 2005 erscheint nicht mehr ausgeschlossen. In den potentiellen Beitrittsländern genießt der Wunsch nach EU-Zugehörigkeit breiten Rückhalt in der Bevölkerung. Es werden damit überwiegend positive Erwartungen verbunden, die nicht nur wirtschaftlicher Natur sind – schnelles Aufholen des wirtschaftlichen Rückstands gegenüber dem Westen Europas –, sondern auch stark politisch und historisch-moralisch motiviert sind ("Rückkehr nach Europa"). In die Beitrittsdiskussion mischen sich indessen in dem Maße, wie sich die Beitrittsperspektive konkretisiert, auch Stimmen, die Befürchtungen und Ängste artikulieren. Der vorliegende Beitrag geht der Frage nach, ob die Strukturen der fünf Länder "reif" für deren Beitritt zur EU sind und welche Folgerungen sich hieraus für den Beitrittsprozeß ergeben.

Ergebnisse

1. Unter der "Strukturreife" der Beitrittsländer ist die Existenz einer funktionsfähigen Marktwirtschaft, die durch eine Übernahme des Gemeinschaftsrechts herzustellende Kompatibilität der Rechtsordnungen, die Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaften der Beitrittsländer im Europäischen Binnenmarkt und die Existenz stabiler wirtschaftlicher und monetärer Rahmenbedingungen zu verstehen. Unter politischem Aspekt, der nicht Gegenstand des vorliegenden Beitrags ist, fällt unter die "Strukturreife" auch die Existenz rechtsstaatlicher Verhältnisse und die volle Respektierung der Menschenrechte.
2. In den Beitrittsländern ist der Prozeß der marktwirtschaftlichen Reformen bedeutend weiter vorangeschritten als im Gros der mittel- und osteuropäischen Reformstaaten. An der Konsolidierung der marktwirtschaftlichen Institutionen muß indessen weiter zielstrebig gearbeitet werden, um die Wettbewerbsfähigkeit dieser Länder im erweiterten Binnenmarkt zu stärken. Dies betrifft insbesondere die mikroökonomische Umstrukturierung der ehemaligen Staatsunternehmen und die konsequente Fortsetzung des Privatisierungsprozesses, die Konsolidierung und den weiteren Ausbau der Geld- und Kapitalmarktinsti-

tutionen, die praktische Durchsetzung des neuen Wirtschaftsrechts und die Stärkung der intermediären Institutionen. Daran, daß die Beitrittskandidaten mittlerweile bereits über weitgehend funktionsfähige Marktwirtschaften verfügen, kann allerdings kein Zweifel mehr bestehen.

3. Notwendige Bedingung für die Aufnahme der mittel- und osteuropäischen Länder ist auch eine Kompatibilität der Rechtsordnungen der Beitrittsstaaten mit derjenigen der EU. Faktisch haben sich die Beitrittsländer hier dem europäischen Recht anzupassen. Bei der Übernahme des Gemeinschaftsrechts – des "acquis communautaire" – sind bereits in den vergangenen Jahren große Fortschritte erzielt worden, eine Vielzahl von Einzelregelungen ist indessen noch zu übernehmen. Daran, daß die hier anstehenden gesetzgeberischen Aufgaben rechtzeitig gelöst werden können, besteht kein Zweifel. Der hierbei zu erbringende administrative Aufwand ist immens, integrationspolitischer Sprengstoff liegt indessen in dieser Frage nicht.
4. Es ist unwahrscheinlich, daß die Beitrittsländer in den kommenden Jahren die für die Aufnahme in die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion (EWWU) maßgeblichen "Maastricht-Kriterien", insbesondere das Inflationskriterium, voll erfüllen können. Auch ist fraglich, ob mit einer frühzeitigen Integration in die EWWU den Interessen dieser Länder gedient wäre und in Anbetracht des enormen strukturellen Anpassungsbedarfs alternative Übergangslösungen (feste Wechselkurse zum Euro, Bindung der Wechselkurse an die Inflationsentwicklung) nicht vorzuziehen wären. Das EU-Regelwerk läßt inzwischen ohnehin verschiedene Integrationsgeschwindigkeiten in der Gemeinschaft zu, für die Beitrittsländer wären mithin Lösungen denkbar, die auf deren besondere Situation zugeschnitten sind.
5. Beim näheren Hinsehen erweist sich insbesondere die Forderung an die Wirtschaften der Beitrittsländer, diese sollten wettbewerbsfähig und in der Lage sein, dem Anpassungsdruck des Wettbewerbs standzuhalten, als interpretationsoffen. Die Wettbewerbsfähigkeit der Industrien der Beitrittsländer auf dem Europäischen Binnenmarkt wird von Experten unterschiedlich eingeschätzt. Ausgeprägten Schwächen wie den unzureichend entwickelten Kontrollstrukturen vieler Unternehmen, der zögerlichen betrieblichen Umstrukturierung, der niedrigen Produktivität, dem veralteten Sachkapitalbestand und einer vernachlässigten Forschung und Entwicklung stehen auch ausgesprochene Stärken gegenüber wie die Lohnkostenvorteile und die Präsenz qualifizierter Fachkräfte.
6. Der markante Entwicklungsrückstand der Beitrittsländer gegenüber den meisten Mitgliedsländern der Europäischen Union wird dazu führen, daß sich die Heterogenität der Gemeinschaft, insbesondere das regionale Einkommensgefälle, durch deren Aufnahme wesentlich verstärken wird. Eine Übertragung der bisher üblichen innergemeinschaftlichen Transfermechanismen (Strukturfonds, Gemeinsame Agrarpolitik) auf die erweiterte Gemeinschaft erscheint unter diesen Umständen als nicht realistisch. Die finanziellen Belastungen der Haushalte der EU und – indirekt – der Haushalte der "alten" Mitgliedsländer müssen sich in einem "verträglichen" Rahmen halten. Hierbei nehmen sich weniger die absoluten Summen der möglichen Transfers kritisch aus als vielmehr die psychologi-

schen Wirkungen der in den Augen einer breiten Öffentlichkeit wenig akzeptierten Transfers über die nationalen Grenzen hinweg.

7. Als besonders kritischer Punkt wird sich in den Beitrittsverhandlungen die Integration der Landwirtschaft der Beitrittsländer erweisen. Das Protektionsniveau bei Agrarprodukten ist in diesen Staaten gegenwärtig deutlich niedriger als in der EU. Zugleich besteht in der mittel- und osteuropäischen Landwirtschaft – bei starken nationalen Unterschieden – ein erheblicher Umstrukturierungsbedarf. Ganz besonders ist hiervon die polnische Landwirtschaft betroffen. Gangbare Lösungen setzen eine grundlegende Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik voraus.
8. Die Auswirkungen des Beitritts auf die Wirtschaften der Beitrittsländer werden von Experten sehr unterschiedlich eingeschätzt. Bei realistischer Betrachtung dürften allerdings per saldo bei einem vorsichtigen Kurs der monetären Integration die Vorteile eindeutig überwiegen. Eine schnelle Angleichung des Einkommensniveaus der Beitrittsländer an das westeuropäische Niveau erscheint gänzlich unmöglich, vielmehr ist realistischerweise mit einem Jahrzehnte währenden Aufholprozeß zu rechnen. Immerhin werden die Wachstumskräfte in den beitretenden Staaten aber durch den Beitritt auf längere Sicht deutlichen Auftrieb erhalten.
9. Die Wirtschaft der EU-Länder wird von der Ausweitung des Binnenmarktes insgesamt profitieren. Für die Investitionsgüterindustrie, nicht zuletzt die Umweltindustrie und die Telekommunikationsindustrie, aber auch die Konsumgüterindustrie ergeben sich erhebliche Exportchancen. Die Wachstumsregion Osteuropa bietet sich als ertragreiches Anlagefeld für westeuropäische Investoren an. Die großen Industrieunternehmen Westeuropas werden osteuropäische Hersteller zunehmend in ihre weltweiten Beschaffungs- und Absatznetze einbeziehen.
10. Strukturelle Anpassungserfordernisse sind allerdings nicht nur auf der Seite der Beitrittsländer, sondern auch auf der Seite der EU zu bewältigen. Die 1990 eingeschlagene protektionistische Linie gegenüber der Einfuhr der sog. "sensitiven" Waren wird nicht beibehalten werden können. Osteuropäische Anbieter solcher Produkte werden verstärkt auf die Märkte der EU drängen, und in der industriellen Zulieferwirtschaft der EU werden zunehmend osteuropäische Lieferanten heimische Produzenten verdrängen.
11. Die Auswirkungen des Beitritts auf den europäischen Integrationsprozeß hängen in hohem Maße von den zu vereinbarenden Beitrittskonditionen ab. Entscheidend dürfte hier vor allem der weitgehende Verzicht auf Transfermechanismen im Zeichen einer falsch verstandenen "Kohärenz" der Gemeinschaft sein. Die aus der wachsenden Heterogenität der EU resultierenden Probleme lassen sich bewältigen, wenn überzeugende institutionelle Lösungen für eine Gemeinschaft der "konzentrischen Kreise" bzw. ein "Europa mehrerer Geschwindigkeiten" gefunden werden. Eine solche Entwicklung wurde bereits mit der Entscheidung über den Teilnehmerkreis an der Währungsunion präjudiziert.
12. Bei nüchterner Betrachtung der Ernsthaftigkeit der Beitrittsabsicht auf seiten der Beitrittsländer und der Aufnahmebereitschaft auf seiten der wesentlichen Akteure der Euro-

päischen Union sowie der möglichen Komplikationen beim anstehenden Verhandlungsprozeß sind die Aussichten für einen Beitritt der fünf Reformstaaten im angedachten Zeitraum günstig. Es gibt bei den fünf Beitrittskandidaten aus dem mittel- und osteuropäischen Raum – anders als im Falle Zyperns – keine fast unlösbaren Probleme, die einem Beitritt entgegenstünden. Dennoch erscheint ein sehr früher Beitritt (vor 2005) angesichts der noch zu lösenden Fragen eher unwahrscheinlich.

1. Die Facetten der "Strukturreife"

Seit dem Zusammenbruch des Kommunismus in Mittel- und Osteuropa übt die Europäische Union (EU) auf die Staaten des ehemaligen Ostblocks eine außerordentliche Anziehungskraft aus. Beitrittspläne der jeweils Regierenden können sich in den meisten Fällen auf eine breite Akzeptanz in der Bevölkerung stützen. In die heutige EU der fünfzehn Mitglieder (EU-15) streben nicht nur solche Staaten, bei denen dies aufgrund starker historischer Bindungen zur Mitte und zum Westen Europas besonders nahezuliegen scheint, sondern auch solche Länder, die historisch in größerer Distanz zum westlichen Europa stehen.

Hinter dem Beitrittswunsch der mittel- und osteuropäischen Länder (MOEL) stehen sehr unterschiedliche Motive: an erster Stelle ökonomische Gründe – der Wunsch, möglichst rasch an das entwickeltere westliche Europa wirtschaftlichen Anschluß zu finden und die eigene relative Rückständigkeit zu überwinden. Zugleich spielen aber auch viel stärker, als im westlichen Europa gemeinhin verstanden, historisch-moralische und politische Motive eine Rolle.¹ Man möchte Anschluß an die westliche Werte- und Rechtsgemeinschaft finden, der man sich historisch zugehörig fühlt. Nicht von ungefähr gilt die Einbindung in die europäische Integration als Garantie für die definitive Konsolidierung der marktwirtschaftlichen Ordnung und die Unumkehrbarkeit des Transformationsprozesses. Erwartet wird eine Stabilisierung der parlamentarischen Demokratie und der politischen Verhältnisse. Untergründig spielt bei den Ostmitteleuropäern und – noch stärker – bei den Balten die Angst vor möglichen zukünftigen Bedrohungen aus dem Osten, sei es in Gestalt eines erstarkenden russischen Nationalismus, sei es in Form einer vermeintlichen kriminellen Unterwanderung des eigenen wirtschaftlichen Lebens, eine erhebliche Rolle.

Die Chancen einer Einlösung dieser hohen Erwartungen sind u.a. davon abhängig, wie gut die Beitrittsländer² für die Mitgliedschaft gerüstet sind. Der vorliegende Beitrag geht der Frage nach, wie es um die "Strukturreife" der vom Europäischen Rat ausgewählten fünf Beitrittskandidaten der ersten Beitrittsrunde bestellt ist und welche Auswirkungen der EU-Beitritt für diese Länder wahrscheinlich haben wird. Die EU begann nach dem Umbruch in Osteuropa recht frühzeitig, sich auf eine Heranführung der Transformationsländer an die Gemeinschaft einzustellen. Bereits 1988/89 wurden zwischen der EU und den Visegrad-Staaten Handels- und Kooperationsverträge abgeschlossen, die 1991 durch Assoziierungsabkommen mit Polen, Ungarn und der Tschechoslowakei abgelöst wurden. Insgesamt wurden solche Assoziierungsverträge – die sog. Europa-Abkommen – mit 10 mittel- und osteuropäischen Staaten abgeschlossen.³ Dabei handelt es sich jeweils um bilaterale Abkommen, die weitgehende Re-

¹ Vgl. A. Brüstle, Osterweiterung der EU – neue Chancen für Europa?! Ergebnisse eines Forums, RWI-Mitteilungen, Berlin Jg. 48 (1997), S. 61-72, hier S. 63.

² Der Terminus "Beitrittsländer" bezieht sich im folgenden stets auf die fünf von der EU für die erste Beitrittsrunde ausgewählten Länder und schließt die weiteren Beitrittskandidaten (Slowakei, Bulgarien, Rumänien, Lettland, Litauen) aus, soweit dies nicht anders vermerkt ist.

³ Polen, Ungarn, Tschechien, Slowakei, Estland, Litauen, Lettland, Bulgarien, Rumänien und Slowenien.

gelungen zur Zusammenarbeit beinhalteten und auch bereits ausdrücklich die Möglichkeit eines späteren EU-Beitritts vorsahen. Die EU engagierte sich ferner mit einschlägigen Kooperationsprogrammen – PHARE für Ostmittel- und Südosteuropa, TACIS für Osteuropa – bei der Umstrukturierung der wirtschaftlichen und politischen Strukturen des früheren Ostblocks.

Die erste formelle Bereitschaftsbekundung des Europäischen Rats zu einer Aufnahme von mittel- und osteuropäischen Staaten in die Gemeinschaft wurde in der Ratstagung vom 21. und 22. Juni 1993 in Kopenhagen verabschiedet, als der Rat beschloß, "daß die assoziierten mittel- und osteuropäischen Länder, die dies wünschen, Mitglieder der Europäischen Union werden können". Ein Beitritt wurde von der Bereitschaft zur Wahrnehmung der mit der Mitgliedschaft verbundenen Verpflichtungen abhängig gemacht sowie davon, daß die Beitrittskandidaten "die erforderlichen wirtschaftlichen und politischen Bedingungen erfüllen".⁴

Die strukturellen Voraussetzungen für den Beitritt wurden in der Ratstagung von Kopenhagen sowie – ergänzend und präzisierend – in der Tagung des Europäischen Rats vom Dezember 1995 in Madrid wie folgt umschrieben:⁵

- "institutionelle Stabilität als Garantie für demokratische und rechtsstaatliche Ordnung, für die Wahrung der Menschenrechte sowie die Achtung vor dem Schutz der Minderheiten";
- "eine funktionsfähige Marktwirtschaft sowie die Fähigkeit, dem Wettbewerbsdruck und den Marktkräften innerhalb der Union standzuhalten";
- "die Anpassung der Verwaltungsstrukturen dieser Länder";
- "die Schaffung stabiler wirtschaftlicher und monetärer Rahmenbedingungen";
- "die Fähigkeit der Union, neue Mitglieder aufzunehmen, dabei jedoch die Stoßkraft der europäischen Integration zu erhalten".

Die vier erstgenannten Voraussetzungen umschreiben die aus der Sicht der Europäischen Kommission und des Europäischen Rates für einen Beitritt zur EU notwendige "Strukturreife". Der letztgenannte Passus weist auf die Integrationsaufgabe der Gemeinschaft hin und macht eine Aufnahme der MOEL von der Fähigkeit der Union abhängig, diese Integrationsaufgabe zu bewältigen, ohne daß dadurch der europäische Integrationsprozeß gehemmt wird. Es sind also nicht nur seitens der Beitrittskandidaten notwendige Voraussetzungen für die Aufnahme zu erfüllen, sondern die Gemeinschaft muß auch in adäquater Weise auf den Beitritt vorbereitet sein.

Die gewählten Formulierungen lassen – dem Charakter eines auf Kompromissen basierenden politischen Dokuments entsprechend – in einigen Punkten erhebliche Interpretationsspielräume offen. Besonders heikel stellt sich dabei die Frage der möglichen Belastungen des Integrationsprozesses durch die Aufnahme von Ländern dar, die einen erheblichen wirtschaftlichen Entwicklungsrückstand gegenüber dem Gros der EU-Staaten aufweisen. Die Frage berührt

⁴ Zitierung nach Europäische Kommission (a), Agenda 2000. Stellungnahme der Kommission zum Antrag der Tschechischen Republik auf Beitritt zur Europäischen Union, Bulletin der Europäischen Union, Beilage 14/97, Luxembourg 1997, S. 9.

⁵ Ebenda, S. 9.

die auf sorgfältig austarierten Kompromissen beruhenden Umverteilungsprozesse zwischen den bisherigen Mitgliedsländern, von denen derzeit vor allem die südeuropäischen Staaten profitieren. Zugleich berührt sie die unterschiedlichen grundsätzlichen Vorstellungen über Ziele, Verläufe und Geschwindigkeiten des europäischen Integrationsprozesses.

"Strukturreife" ist, so zeigt sich hier, ein Begriff, der ein relationales Element in die Debatte um den Beitritt einführt: Es geht nicht nur um die Erfüllung bestimmter elementarer Voraussetzungen für die Aufnahme in eine Gemeinschaft, die sich – anders als andere Integrationsgebilde wie z.B. die ASEAN – durch ein recht hohes Maß an Homogenität der politischen und wirtschaftlichen Ordnungen auszeichnet und sich dabei auch als auf Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechte und eine freiheitliche Wirtschaftsordnung verpflichtete Wertegemeinschaft versteht. Wesentlich ist vielmehr auch, daß bei der Integration der neuen Mitglieder "gemeinschaftsverträgliche" Lösungen der anstehenden Probleme gesucht und gefunden werden. Die letzteren dürfen vor allem die gemeinschaftlichen Finanzen nicht über Gebühr beanspruchen.

Die wirtschaftliche Integration der neuen Mitglieder nach erfolgtem Beitritt, so dieser denn im jetzt anvisierten Zeitraum erfolgen wird, wird selbst Testfall der Strukturreife dieser Länder sein. Immerhin hat die Europäische Kommission nach langwieriger und sorgfältiger Prüfung mit ihrer Empfehlung an den Europäischen Rat, Beitrittsverhandlungen mit einem ausgewählten Kreis von Beitrittsinteressenten aufzunehmen – Polen, Ungarn, Tschechische Republik, Slowenien und Estland –, einen Grundsatzentscheid über die Beitrittsreife dieser Länder gefällt. Sie hat damit ihr Vertrauen in den wirtschaftlichen und politischen Reformprozeß in ihnen bekräftigt und die Frage, ob ihre wirtschaftlichen Strukturen "reif" für den Beitritt seien, im Prinzip bejaht. Die integrationspolitischen Implikationen – Übergangsfristen, Ausnahmeregelungen für bestimmte Bereiche, Zeitplan für den Eintritt in die Währungsunion, Leistungen der Gemeinschaft für die neuen Mitglieder u.a. – bleiben den Beitrittsverhandlungen vorbehalten. Diese werden sich als weitaus schwieriger erweisen als die jüngst durchgeführten Beitrittsverhandlungen mit Österreich, Schweden und Finnland, deren Beitritt zur Stärkung der wirtschaftlichen und finanziellen Leistungskraft der EU führte und nicht zu deren "Belastung" durch potentielle Nettozahlungsempfänger.

Der Entscheid über die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen ist freilich auch stark durch politische Überlegungen beeinflusst. Die Spaltung Europas soll nunmehr auch auf wirtschaftlichem und sozialem Gebiet beendet und die Beschränkung des Integrationsprozesses auf den Westen des Kontinents überwunden werden. Wirtschaftlicher Sachverstand kann daher nicht zum alleinigen Maßstab des Entscheids über die Osterweiterung der EU werden. In die Bestimmung der "Strukturreife" fließt somit auch ein politisch-pragmatisches Element ein – ein Phänomen, das auch andere wichtige Ratsentscheidungen wie z.B. die Einführung des Euro stark geprägt hat.

Im folgenden soll näher auf die "Strukturreife" der Beitrittskandidaten eingegangen werden, im zweiten Abschnitt auf institutionelle Aspekte, im dritten auf die wirtschaftlichen Strukturen. Das anschließende vierte Kapitel beschäftigt sich mit den mutmaßlichen Auswirkungen des Beitritts auf die Wirtschaften der Beitrittsländer, die Wirtschaft der Europäischen Union und den europäischen Integrationsprozeß.

2. Strukturelle Voraussetzungen I: Wirtschaftsordnung und Reife der Wirtschaftspolitik

2.1 Konsolidierung der Marktwirtschaft

Die im folgenden zu besprechenden ordnungspolitischen und makroökonomischen Voraussetzungen für die Aufnahme mittel- und osteuropäischer Länder in die Europäische Union sind von außerordentlicher Bedeutung für das Gelingen der Osterweiterung. Die vom Beitritt erhofften Wohlfahrtsgewinne durch die Integration der osteuropäischen Wirtschaften und positiven dynamischen Effekte auf deren und den gesamteuropäischen Wachstumsprozeß würden nicht eintreten, wenn widrige ordnungspolitische Bedingungen in den Beitrittsländern die Entfaltung des Wirtschaftslebens behinderten. Die EU legt daher zu Recht besonderen Nachdruck auf die Erfüllung des ordnungspolitischen Kriteriums – Existenz einer funktionsfähigen Marktwirtschaft. Bei der speziellen Akzentuierung dieses Kriteriums dürften die Erfahrungen der Süderweiterung der EU eine Rolle gespielt haben. Die "Integrationsbilanz" einerseits Spaniens und Portugals, andererseits Griechenlands fällt nämlich überraschend unterschiedlich aus. Während es den Ländern der iberischen Halbinsel gelang, sich stark an das wirtschaftliche Niveau der "alten" EU-Mitgliedsländer anzunähern, fiel die griechische Entwicklung eher unbefriedigend aus.⁶ Unterschiedliche Ordnungspolitiken – hier stark wettbewerbsorientierte Politiken, dort die Neigung zur Strukturhaltungspolitik und zum Interventionismus – haben wesentlich zu diesen unterschiedlichen Entwicklungen beigetragen. Die ordnungspolitische Meßlatte für die Aufnahme neuer Mitglieder in die EU liegt heute schon aufgrund der seither eingetretenen institutionellen Vertiefung der Integration weitaus höher als seinerzeit bei der Süderweiterung.⁷ Bei der Auswahl derjenigen Länder unter den assoziierten Staaten durch die EU, mit denen zunächst Beitrittsverhandlungen geführt werden sollen, spielten die Fortschritte beim Aufbau der marktwirtschaftlichen Ordnung eine wesentlichen Rolle. Bei den fünf Kandidaten der ersten Beitrittsrunde handelt es sich faktisch um diejenigen MOEL, welche die konsequenteste Reformpolitik betrieben haben und die nach überstandener Transformationsrezession am frühesten auf einen Wachstumskurs eingeschwenkt sind. Die Konsolidierung der Marktwirtschaft ist hier deutlich weiter fortgeschritten als in den meisten ost- und südosteuropäischen Ländern. Der Abstand zu den meisten anderen Ländern des vormaligen Ostblocks ist beeindruckend und scheint sich derzeit eher noch zu vergrößern als zu verringern. Auszunehmen sind von dieser Aussage allerdings die Slowakei, Lettland und Litauen – die "Grenzfälle" der Auswahlentscheidung der EU. Alle drei Länder können auf eine im ganzen relativ eindrucksvolle Erfolgsbilanz verweisen, die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen mit ihnen wurde aber fürs erste mit Blick auf besondere innenpolitische Konstellationen (Slowakei) und Zweifel am Reifegrad des wirtschaftlichen Konsolidierungsprozesses (Litauen und Lettland) zurückgestellt.

⁶ Vgl. hierzu C.-F. Laaser, *Ordnungspolitik und Strukturwandel im Integrationsprozeß. Das Beispiel Griechenland, Portugals und Spaniens*, Kieler Studien, Bd. 287, Tübingen 1997, S. 133ff.

⁷ Vgl. ebenda, S. 143.

Es stellt sich die Frage, ob die Beitrittskandidaten – wie von der Europäischen Kommission unterstellt – mittlerweile tatsächlich über eine "funktionsfähige Marktwirtschaft" im Sinne der oben zitierten Forderung des Europäischen Rates verfügen. Orientiert man sich am dominierenden Ordnungsmodell, so ist diese Frage mit einem eindeutigen "ja" zu beantworten. Die Eigentumsrechte sind garantiert, die Preise wurden liberalisiert, die Freiheit der unternehmerischen Betätigung ist sichergestellt, die Koordination der Aktivitäten der einzelnen Wirtschaftssubjekte obliegt der spontanen Wettbewerbsordnung. Zentralstaatliche Instanzen sind weder objektiv dazu in der Lage noch gesonnen, die wirtschaftlichen Aktivitäten der Unternehmen – wie vor 10 Jahren noch üblich – per Befehl zu regeln. Wesentliche Fortschritte wurden auf makroökonomischem Feld bei der Herstellung des außenwirtschaftlichen Gleichgewichts, der Inflationsbekämpfung und beim Ausgleich der Staatseinnahmen und -ausgaben gemacht.

Die Entstaatlichung des Wirtschaftslebens freilich ist längst noch nicht abgeschlossen. Die Budgetgrenzen der Unternehmen haben zwar eine wesentliche Härtung erfahren, der Staat tritt trotzdem bisweilen als "Retter letzter Instanz" in Erscheinung. Insbesondere Polen und Slowenien haben noch bedeutende Rückstände bei der Privatisierung aufzuarbeiten. Der formellen Privatisierung der Staatsunternehmen folgte in allen fünf Ländern nicht automatisch eine durchgreifende mikroökonomische Umstrukturierung. Oftmals spielen staatliche Einflüsse auf die privatisierten Unternehmen noch eine nicht zu unterschätzende Rolle. Aus der Sicht eines ordnungspolitischen Purismus ist dies sicher ein Defizit, das allerdings angesichts des zeitweisen "Corporate-Governance-Vakuums" in den meisten privatisierten Unternehmen als Übergangslösung zu akzeptieren ist. Vergleicht man im übrigen die Rolle des Staates in der Wirtschaft der Beitrittsländer mit seiner Rolle in mehr als 120 Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen, die im internationalen Sprachgebrauch seit Jahrzehnten als "market economies" behandelt werden, so relativieren sich die derzeit in den Beitrittsländern anzutreffenden "Rückzugsprobleme" des Staates aus der Wirtschaft stark; die Beitrittsländer erscheinen aus dieser Perspektive eher als "lupenreine" Marktwirtschaften.

Zugleich besteht allerdings auch ein unübersehbarer Handlungsbedarf beim weiteren Ausbau der marktwirtschaftlichen Institutionen. Hervorzuheben sind Defizite in folgenden Bereichen:

- Alle fünf Beitrittsstaaten haben erhebliche und im ganzen erfolgreiche Anstrengungen beim Um- und Ausbau ihrer Banksysteme unternommen. Die Leistungsfähigkeit der Institutionen des Finanzgewerbes läßt sich dennoch in vielen Punkten (staatliche Bankenaufsicht, Schnelligkeit und Zuverlässigkeit der Transaktionen, Einführung neuer Finanzierungsinstrumente, Konsolidierung der Börsen, Wahrnehmung der Aufsichtsfunktionen der Banken gegenüber den kreditempfangenden Unternehmen) stark verbessern. Die Bankenkonsolidierungsprogramme Ungarns und Polens haben maßgeblich zur Gesundung der finanziellen Grundlagen der dortigen Geschäftsbanken beigetragen und auch einen positiven Einfluß auf die Unternehmensumstrukturierung ausgeübt. Die Tschechische Republik wurde 1997 mit den Folgen massiver Versäumnisse in ihrer Bankenpolitik konfrontiert (unzureichende Bankenaufsicht, Verquickung von Banken und den im Zuge der Massenprivatisierung entstandenen Investmentfonds), die bislang erst zum Teil ausgeräumt sind.

- Erhebliche Defizite bestehen auf dem Feld der Wettbewerbspolitik. Monopolartige Strukturen in einzelnen Industriebranchen konnten im Zuge der Entflechtungsmaßnahmen und der Privatisierung nur zum Teil beseitigt werden. Zwar wurden in allen Beitrittsländern Wettbewerbsbehörden eingerichtet. Deren faktische Einflußmöglichkeiten auf das Wettbewerbsgeschehen sind bislang aber eher beschränkt.
- Zum Teil (so in Polen) bestehen erhebliche Defizite bei der Konsolidierung der Sozial- und Rentenversicherung, von denen schwer wägbare Belastungen auf die Entwicklung der öffentlichen Haushalte ausgehen können.
- Der Aufbau der intermediären Institutionen (hier Kammern, Einrichtungen der Wirtschaftsförderung) auf regionaler und lokaler Ebene läßt vielfach zu wünschen übrig. Die Unterstützungsinfrastruktur für die Wirtschaft, insbesondere für kleine und mittlere Unternehmen, ist generell viel schwächer entwickelt als im westlichen Europa.
- Zwar regieren die staatlichen Verwaltungen in den Beitrittsländern nicht (wie in den ostslawischen Staaten) in das Wirtschaftsleben hinein. Die alltäglichen bürokratischen Reglementierungsversuche sind jedoch deutlich stärker ausgeprägt als in den meisten westeuropäischen Ländern. Die Korruption hat sich in einigen Fällen besorgniserregend entwickelt, obgleich sie das gemeinhin in den osteuropäischen Ländern übliche Niveau längst nicht erreicht.⁸
- Ernsthafte Defizite bestehen vielfach bei der Umsetzung des neuen Wirtschaftsrechts. Die Wirtschaftskammern der Gerichte sind oftmals überlastet, in gewachsenen Marktwirtschaften selbstverständliche Normen des Wirtschaftsrechts werden im Alltag zuweilen mißachtet. Dies ist nicht nur auf die mangelnde Funktionstüchtigkeit der Organe der Justiz zurückzuführen, sondern auch auf eine mangelnde Akzeptanz des neuen Wirtschaftsrechts bei der Bevölkerung. Die Entwicklung der "informellen" Institutionen (Werte, Verhaltensmaximen, gesellschaftliche Leitbilder) im Sinne der Neuen Institutionenökonomik hält, mit anderen Worten, nicht mit der Entwicklung der formellen Institutionen Schritt.

Die hier angesprochenen Schwierigkeiten bewegen sich längst unterhalb eines Niveaus, das für Bestand und Funktionsfähigkeit der Marktwirtschaft kritisch wäre. Sie lassen sich auf keinen Fall mit den ungleich ernsteren institutionellen Problemen vergleichen, mit denen die Wirtschaft Rußlands und anderer GUS-Staaten sowie einiger südosteuropäischer Staaten konfrontiert ist. Die in den Stellungnahmen der Europäischen Kommission zu den Beitrittsanträgen enthaltenen, mit moderaten Monita verbundenen positiven Bewertungen erscheinen vor diesem Hintergrund realistisch. Als Beispiel sei die entsprechende Stellungnahme zur Funktionsfähigkeit der Marktwirtschaft in Polen zitiert:

Polens Wirtschaft kann als eine funktionierende Marktwirtschaft bezeichnet werden. Preise und Handel sind weitgehend liberalisiert. Die Stabilisierung der Wirtschaft ist gelungen. An einer entsprechenden Politik wurde trotz mehrerer Regierungswechsel festgehalten. Um eine längerfristige Stabilität zu gewährleisten, müssen jedoch im Renten- und Sozialversicherungssy-

⁸ Vgl. hierzu z.B. o.V., Tschechien: Korruption gehört zum alltäglichen Geschäft in Politik und Verwaltung. Bei der Privatisierung floß viel Geld in falsche Taschen, in: Handelsblatt, 3.12.1997, S. 9.

stem Reformen durchgeführt werden. Die Finanzdienstleistungen sind noch nicht genügend entwickelt. Im Bankensektor bedarf es noch weiterer Reformen.⁹

2.2 Die Kompatibilität der Rechtsordnungen

Ein Beitritt in die Europäische Union setzt – als *Conditio sine qua non* – eine weitgehende Rechtsangleichung der Beitrittsländer an die Rechtsordnung der Gemeinschaft voraus. Der Rechtsbestand der Gemeinschaft – der "*acquis communautaire*" – umfaßt mittlerweile 200.000 Textseiten Rechtsvorschriften mit 14.000 Rechtsakten.¹⁰ Gegenstand der ersten Phase der Beitrittsverhandlungen, die am 31. März 1998 begonnen hat, ist die geforderte Rechtsangleichung. Dabei geht es nicht um ein partnerschaftliches "*do ut des*", sondern um die Übernahme des europäischen Rechts bzw. die Angleichung der bestehenden nationalen Rechtsvorschriften an das Regelwerk der Gemeinschaft.

Da alle Beitrittsländer nach dem Zusammenbruch des Kommunismus frühzeitig auf die Option eines EU-Beitritts gesetzt und versucht haben, den Anforderungen der Rechtsangleichung bei der Ausarbeitung ihrer neuen Wirtschaftsgesetzgebung Rechnung zu tragen, betritt hier keiner der Beteiligten Neuland. Die EU-Kommission hat 1995 in Gestalt ihres Weißbuchs eine umfangreiche "Heranführungsstrategie" für die MOEL vorgelegt. Diese gibt den Beitrittsländern eine praktische Wegweisung zur Angleichung ihrer Rechtssysteme an die Hand. Die Umsetzung der hier enthaltenen Leitlinien hat – auch jenseits der Angleichung der Rechtssysteme – einen günstigen Einfluß auf die institutionelle Entwicklung der jungen Marktwirtschaften, weil diesen die Möglichkeit einer Übernahme andernorts erprobter Standards eröffnet wird und dabei kostspielige Lernprozesse vermieden werden können.¹¹ Angesichts eines allseits zu unterstellenden Interesses an einer raschen und friktionslosen Übernahme des "*acquis communautaire*" ist vor diesem Hintergrund von einer zügigen Rechtsangleichung im Zuge der Beitrittsverhandlungen auszugehen.

2.3 Erfüllung der Maastricht-Kriterien

Der Europäische Rat hat die Aufnahme der Beitrittskandidaten auch von deren gesamtwirtschaftlicher und monetärer Stabilität abhängig gemacht. An sich sehen die "Clubregeln" der Gemeinschaft vor, daß die "gesamtwirtschaftliche und monetäre Stabilität" an der Erfüllung der sog. "Maastricht-Kriterien" gemessen wird. Die EU-Dokumente lassen indessen hier noch einen erheblichen Interpretationsspielraum offen. Eine Mitgliedschaft in der Europäischen Union ist nicht zwangsläufig mit dem sofortigen Beitritt zur Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion (EWWU) verbunden, wenn dieser auch aus Gründen der Kohärenz der Gemeinschaft von vielen gewünscht werden mag. Während von den Neumitgliedern ein klares Bekenntnis zu den Prinzipien der EWWU-Stabilitätspolitik erwartet wird, sind die Auflagen

⁹ Europäische Kommission (b), Agenda 2000. Stellungnahme der Kommission zum Antrag Polens auf Beitritt zur Europäischen Union, Bulletin der Europäischen Union, Beilage 7/97, S. 32.

¹⁰ Vgl. L. Kühnhardt, Die EU vor grossen Reformforderungen. Stark befrachtete Agenda der Osterweiterung, in: Neue Zürcher Zeitung, 17.7.1998, S. 4.

¹¹ Vgl. A. Brüstle, a.a.O. S. 65.

bezüglich der Erfüllung der Konvergenzkriterien sehr "weich". So heißt es in der Länderstellungnahme zu Tschechien:

Da die Mitgliedschaft in der Europäischen Union gleichbedeutend mit der Akzeptanz der Ziele der WWU ist, wird auch die Tschechische Republik die Konvergenzkriterien erfüllen müssen, wenn auch nicht unbedingt beim Beitritt. Die Erfüllung der Konvergenzkriterien ist zwar keine Voraussetzung für die Aufnahme in die Union, doch sind sie wichtige Bezugspunkte für eine stabilitätsorientierte Wirtschaftspolitik und müssen von den neuen Mitgliedstaaten zu gegebener Zeit auf Dauer erfüllt werden.¹²

Die Konvergenzkriterien sind wie folgt zu umschreiben:¹³

- Das Verhältnis des öffentlichen Haushaltsdefizits zum Bruttoinlandsprodukt (BIP) soll einen Referenzwert von 3 vH des BIP nicht übersteigen, es sei denn, daß das Verhältnis erheblich und laufend zurückgegangen ist und einen Wert in der Nähe des Referenzwerts erreicht hat oder der Referenzwert nur ausnahmsweise überschritten wird und das Verhältnis in der Nähe des Werts bleibt.

Tabelle 1

**Erfüllung ausgewählter EWWU-Konvergenzkriterien
durch die Beitrittsländer 1997**
- in vH -

	Inflationsrate 1997	Neuverschuldung des Staates 1997
Estland	12,0	2,3
Polen	13,2	-3,0
Slowenien	9,4	-1,5
Tschechien	10,0	-2,1
Ungarn	18,4	-4,6
Referenzwert	2,7	-3,0

Quelle: M. Raiser/P. Sanfey, Statistical Review, Economics of Transition, Cambridge, vol. 6 (1998), S. 241-286, hier S. 251ff.

- Das Verhältnis des öffentlichen Schuldenstandes zum BIP soll einen Referenzwert von 60 vH des BIP nicht übersteigen, "es sei denn, daß das Verhältnis hinreichend rückläufig ist und sich rasch genug dem Referenzwert nähert".
- Der Anstieg der Verbraucherpreise darf das arithmetische Mittel der drei preisstabilsten Länder der EU nicht um mehr als 1,5 vH überschreiten.

¹² Europäische Kommission (a), S. 54. Analog hierzu die anderen Stellungnahmen, vgl. z.B. Europäische Kommission (b), S. 51.

¹³ Vgl. Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (Hrsg.), RWI-Konjunkturberichte, Jg. 47 (1996), Heft 2, S. 105; sowie H. Wagner, Europäische Wirtschaftspolitik. Perspektiven einer Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion (EWWU), Berlin/Heidelberg 1998, S. 281.

- Die Zinssätze langfristiger Staatsschuldverschreibungen sollen das Mittel der drei preisstabilsten Länder der EU um nicht mehr als 2 vH überschreiten.
- Die Währung des Landes muß die normalen Bandbreiten des Europäischen Währungssystems über zwei Jahre hinweg ohne starke Schwankungen eingehalten haben, und das Land darf diese nicht auf eigene Initiative hin abgewertet haben.

Bei der Auswahl der Teilnehmer für die EWWU gingen die europäischen Entscheidungsträger bekanntlich recht pragmatisch vor. Insbesondere beim Verschuldungskriterium wurden größere Abweichungen toleriert. Politische Aspekte spielten im Entscheidungsprozeß – wie wohl nicht immer offen eingestanden – eine erhebliche Rolle.

Keines der Beitrittsländer der ersten Runde und keines der zum weiteren Kreis der Beitrittskandidaten rechnenden Länder erfüllt die Maastricht-Kriterien derzeit voll, und es ist aus ökonomischer Sicht auch nicht wahrscheinlich, daß diese Länder die Konvergenzkriterien in absehbarer Zeit voll erfüllen können.¹⁴ Die kritischsten Abweichungen sind bei den Inflationsraten festzustellen. Diese weichen in allen Ländern weit stärker als um 1,5 vH vom Referenzwert ab (vgl. Tabelle 1). Bemerkenswerterweise unterschreiten indessen bereits drei der fünf Länder den Referenzwert für die Neuverschuldung der öffentlichen Haushalte von 3 vH des BIP deutlich. Polen ist es gelungen, seine Neuverschuldung von 6,7 vH im Jahre 1991 sukzessive auf 3,0 vH abzusenken. Die EWWU-Konvergenzkriterien dürften zumindest verstärkend auf das Bestreben um Haushaltsdisziplin gewirkt haben.

Streng genommen müßten sich die Beitrittskandidaten dem gesamten Regelwerk der Gemeinschaft, also auch den Maastricht-Regeln, unterwerfen. Dies muß – wie eingangs dargestellt – jedoch nicht zwingend bedeuten, daß die Neumitglieder bei ihrem Eintritt automatisch auch Mitglieder der EWWU werden, sondern die Modalitäten der monetären Integration sind Verhandlungssache. Die große Bedeutung der Wechselkurse für den strukturellen Anpassungsprozeß dieser Länder legt eine gewisse Vorsicht gerade in diesem Punkt nahe. Denkbar wären unterschiedliche Formen der monetären Integration, so z.B. die Einrichtung fester Wechselkurse zum Euro, die innerhalb einer bestimmten Bandbreite schwanken könnten, die Praktizierung eines "Crawling peg" (Bindung der Paritätsänderungen durch die Währungsbehörde an die Entwicklung eines bestimmten Indexes wie z.B. die Entwicklung der Inflationsraten im In- und Ausland) oder als extreme – derzeit von Estland und Bulgarien praktizierte – Lösung die Einrichtung eines Currency Board, in dem die heimische Geldversorgung von den Zuflüssen einer ausländischen Leitwährung (naheliegenderweise des Euro) abhängig gemacht würde.¹⁵

¹⁴ Vgl. hierzu auch die Einschätzung in: D. Kath, Währungspolitische Gestaltungsmöglichkeiten einer Osterweiterung der Europäischen Union, in: R. Döhrn (Hrsg.), Osterweiterung der EU – Neue Chancen für Europa?!, Schriftenreihe des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung Essen, Neue Folge Heft 62, Berlin 1998, S. 147-154, hier S. 147f.; ferner mit gleichem Tenor: L. Studnicka, Währungspolitische Implikationen eines EU-Beitritts für die Tschechische Republik, in: R. Döhrn (Hrsg.), a.a.O., S. 155-167.

¹⁵ Vgl. W. Schäfer, Osterweiterung der EU, Volkswirtschaftliche Korrespondenz der Adolf-Weber-Stiftung, Jg. 37 (1998), Nr. 5, S. 3, ferner D. Kath, a.a.O.

3. Strukturelle Voraussetzungen II: Die "Kompatibilität" der Wirtschaftsstrukturen

3.1 Der Entwicklungsrückstand zu Westeuropa

Die fünf Beitrittsländer erwirtschafteten 1997 zusammen ein BIP von rd. 180 Mrd. Ecu. Dies entsprach nur 2,8 vH des BIP der Europäischen Union. Die Bevölkerungszahl (62,6 Mill.) lag indessen bei 16,8 vH der Bevölkerung der EU-15. Deutlich wird hier ein vergleichsweise niedriges Niveau des Pro-Kopf-Einkommens, mithin ein im Vergleich zu Westeuropa ausgeprägter Entwicklungsrückstand. Das unter Zugrundelegung der aktuellen Wechselkurse berechnete Pro-Kopf-Einkommen in den Beitrittsstaaten lag gerade einmal bei rd. 17 vH des Pro-Kopf-Einkommens der Europäischen Union. Ein Vergleich der Pro-Kopf-Einkommen zu Kaufkraftparitäten¹⁶ führt zu einem erheblich günstigeren, indessen nach wie vor geringen Ergebnis. Danach erreichen die Spitzenreiter unter den Beitrittskandidaten – Tschechien und Slowenien – nicht einmal zwei Drittel des Pro-Kopf-Einkommens der EU. Das Land mit dem niedrigsten Pro-Kopf-Einkommen unter den fünf Beitrittsländern – Estland – erreichte nur gut ein Fünftel des EU-Durchschnitts (vgl. Tabelle 2).

Die mit der Aufnahme dieser Länder zu erwartenden Einkommensdisparitäten sind deutlich stärker ausgeprägt als die heute zwischen den "wohlhabenderen" und "ärmeren" EU-Mitgliedsländern bestehenden Disparitäten. Bei Umrechnung zu Wechselkursen belief sich 1995 das BIP pro Kopf Portugals und Griechenlands – der Länder mit dem niedrigsten Pro-Kopf-Einkommen – auf rd. 45 vH bzw. 48 vH des EU-Durchschnitts. Wie zu erwarten, führt ein Einkommensvergleich auf Kaufkraftparitätenbasis zu deutlich höheren Werten: zu rd. 64 vH für Portugal und zu 67 vH für Griechenland.¹⁷ Festzuhalten bleibt, daß selbst die beiden Transformationsländer mit dem in Osteuropa mit Abstand höchsten Einkommensniveau das Pro-Kopf-Einkommen Portugals und Griechenlands derzeit deutlich verfehlen.

Auch die sektoralen Strukturen der MOEL weisen starke Unterschiede zu den EU-Staaten auf. Allein 22 vH der Erwerbstätigen in den Beitrittsstaaten sind zur Zeit noch in der Landwirtschaft beschäftigt, in der EU hingegen nur 5,3 vH. Statistisch schlägt hierbei die polnische Landwirtschaft sehr stark zu Buche, in der derzeit noch rd. 27 vH aller Erwerbstätigen beschäftigt sind. Die große Diskrepanz zwischen dem Anteil der Landwirtschaft an der polnischen Bruttowertschöpfung (8 vH) und an der Erwerbstätigkeit (27 vH) weist auf eine äußerst niedrige Arbeitsproduktivität in der polnischen Landwirtschaft und einen sehr großen Umstrukturierungsbedarf hin.

Die Wachstumsbilanz der Beitrittskandidaten im Zeitraum 1990-1997 nimmt sich positiv aus. Der Tiefpunkt der Transformationskrise wurde früher durchschritten als andernorts, und die

¹⁶ Die gängigen Ansätze zur Berechnung von Kaufkraftparitäten führen mitunter zu stark divergierenden Ergebnissen. Die hier angeführten Daten sollen lediglich relevante Größenordnungen verdeutlichen.

¹⁷ Berechnet nach Statistisches Bundesamt (Hrsg.), Statistisches Jahrbuch 1997 für das Ausland, Wiesbaden 1997, S. 149.

Zuwachsraten fielen danach eindrücklicher aus als in den meisten anderen Reformstaaten. Der in Tabelle 2 enthaltene Vergleich mit dem Produktionsniveau von 1989 ist nicht unproblematisch, da Struktur und Qualität der Produktion kaum vergleichbar sind und das Preisgerüst, das der Erfassung der Produktion von 1989 zugrunde liegt, die Knappheitsrelationen nicht korrekt wiedergegeben hat. Unterstellt man jedoch, daß sich die Verzerrungen der planwirtschaftlichen Daten ("Haldenproduktion", gefälschte Produktionsziffern, im Preissystem angelegte Fehlbewertungen u.a.) in allen Vergleichsländern ungefähr auf dem gleichen Niveau bewegt haben, so erweist sich der Produktionsvergleich zwischen 1989 und 1998¹⁸ durchaus als sinnvoll. Danach gelang es bislang nur Polen, das Produktionsniveau von 1989 deutlich zu überschreiten. Slowenien, die Tschechische Republik und Ungarn erreichen ungefähr das Niveau von 1989, während Estland dieses noch deutlich unterschreitet.

Tabelle 2

Strukturdaten der Beitrittskandidaten

	<i>Bevölkerung (Mill.)</i>	<i>BIP (Mrd. ECU)</i>	<i>BIP/Kopf in vH des EU-Durchschnitts¹</i>	<i>Jahresdurchschnittliches BIP-Wachstum 1990-1997</i>	<i>Preisbereinigtes BIP 1998² 1989=100</i>	<i>Anteil der Landwirtschaft</i>		<i>EU-Anteil am Außenhandel in vH</i>	
						<i>an den Arbeitskräften</i>	<i>an der Bruttowertschöpfung</i>	<i>Exporte</i>	<i>Importe</i>
Estland	1,5	2,8	22	-3,8	82	13,1	8,1	64	50
Polen	38,6	91,0	31	1,5	117	26,9	7,6	64	66
Slowenien	2,0	14,3	59	0,5	103	7,1	5,0	68	65
Tschechien	10,3	37,8	57	-0,1	99	6,3	5,2	58	58
Ungarn	10,2	33,8	37	-0,9	94	8,0	6,2	60	63
<i>Nachrichtlich: EU-15</i>	372,7	6.441,5	100			5,3	2,4		

¹Auf Basis von Kaufkraftparitäten. ²Prognose.

Quelle: Zusammengestellt und errechnet nach: Neue Zürcher Zeitung, 11.8.1998, S. 9, sowie M. Raiser/P. Sanfey, a.a.O., S. 251.

Ein Indiz für die seit 1990 vollzogenen Anpassungsprozesse ist die massive Umorientierung des Außenhandels vom Intra-Comecon-Handel auf die Europäische Union. Hier ist mittlerweile von einer Rückkehr zu den gesamteuropäischen arbeitsteiligen Strukturen der Vor-

¹⁸ Prognosewerte.

kriegszeit zu sprechen. Der Anteil der EU an den Exporten und Importen der Beitrittsländer liegt in fast allen Fällen deutlich über 50 vH. Hohe Handelsanteile mit der Union sind als günstige Voraussetzung für den Integrationsprozeß dieser Länder zu werten. Zu berücksichtigen ist dabei allerdings, daß sich der Außenhandel mit der EU derzeit auf einem hinsichtlich des Umfangs der Exporte und Importe sehr niedrigen Niveau bewegt.

Der bestehende Entwicklungsabstand zwischen den fünf Beitrittsländern und der EU-15 kann nur in einem längeren Prozeß verringert werden. Dies sei am Beispiel Polens demonstriert: Eine Modellrechnung führt zu dem Ergebnis, daß Polen seinen heutigen, auf Basis von Kaufkraftparitäten ermittelten Rückstand gegenüber der EU-15 nur dann bis zum Jahre 2025 aufholen könnte, wenn die polnische jahresdurchschnittliche reale Zuwachsrates um 4,4 vH über derjenigen der EU-Länder läge. Bei einem Wachstumsvorsprung von 2 vH könnte das polnische BIP bis 2025 nur 52,4 vH des EU-Werts erreichen, bei einem Vorsprung von 1 vH lediglich 40,3 vH. Schaubild 1 zeigt, wie sich unterschiedliche reale Wachstumsraten der polnischen Wirtschaft bei konstanter realer Wachstumsrate der EU (2 vH) bis 2025 auf die Verringerung des Einkommensrückstandes auswirken würden.

Ein Blick auf das Wachstum der asiatischen Schwellenländer in den siebziger und achtziger Jahren zeigt, daß derart hohe Zuwachsrates keineswegs unmöglich sind; als wahrscheinlich gelten können sie indessen in den MOEL nicht. Polen kann – wie erwähnt – unter den Beitrittskandidaten auf die mit Abstand erfolgreichste Wachstumsbilanz seit Transformationsbeginn verweisen. Die preisbereinigte jahresdurchschnittliche Zuwachsrates betrug jedoch auch hier im Zeitraum 1990-1997 lediglich 1,5 vH. Bei Wertung der künftigen Wachstumsaussichten der polnischen Wirtschaft ist zu berücksichtigen, daß die Privatisierung großer Industriekomplexe noch aussteht. Gerade im Kohlenbergbau sowie in der Eisen- und Stahlindustrie bestehen noch schmerzhaft Anpassungsprozesse. Hiervon werden eher dämpfende Impulse auf den Wachstumsprozeß ausgehen. Erhebliche Probleme werden sich auch im Zusammenhang mit der fälligen Umstrukturierung der rückständigen polnischen Landwirtschaft stellen.

Auf die Wirtschaften der anderen Beitrittsländer trifft – mit jeweils spezifischen Problemkonstellationen – im Prinzip das gleiche zu. Ein dauerhafter Wachstumsvorsprung gegenüber der EU-15 von 2 vH wäre vor diesem Hintergrund schon als eindrucksvoller Erfolg zu werten. Dieser würde zu den im Schaubild 2 dargestellten Resultaten führen. Bis zum Jahre 2010 würden Tschechien 81,2 vH und Slowenien 78,4 vH des Einkommensniveaus der EU-15 erreichen, Ungarn 50,9 vH und Polen 42,6 vH. Estland bildete weiter mit 30,3 vH das Schlußlicht. Im Jahre 2025 läge das Pro-Kopf-Einkommen in Tschechien und Slowenien dann deutlich über dem EU-Durchschnitt (129,1 vH bzw. 124,7 vH), und Estland hätte zumindest knapp die Hälfte des durchschnittlichen Pro-Kopf-Einkommens der EU-19 erreicht. Bei realistischer Betrachtung der Wachstumschancen der Beitrittsländer ist vor diesem Hin-

tergrund anzunehmen, daß der heute bestehende Einkommensrückstand gegenüber der EU-15 nur in einem Jahrzehnte währenden Aufholprozeß abzubauen ist.¹⁹

¹⁹ Vgl. hierzu auch die ebenfalls skeptische Einschätzung bei: R. Döhrn, Entwicklung der Einkommen in den Reformländern: Perspektiven und Rückwirkungen auf die Europäische Union, in: R. Döhrn (Hrsg.), a.a.O., S. 169-175, hier S. 171ff.

Schaubild 1

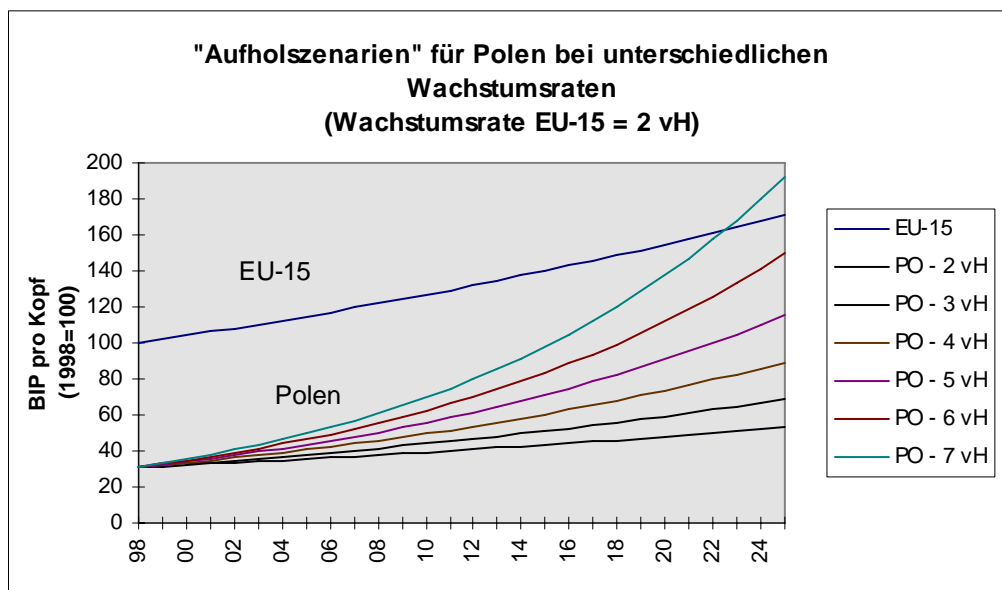
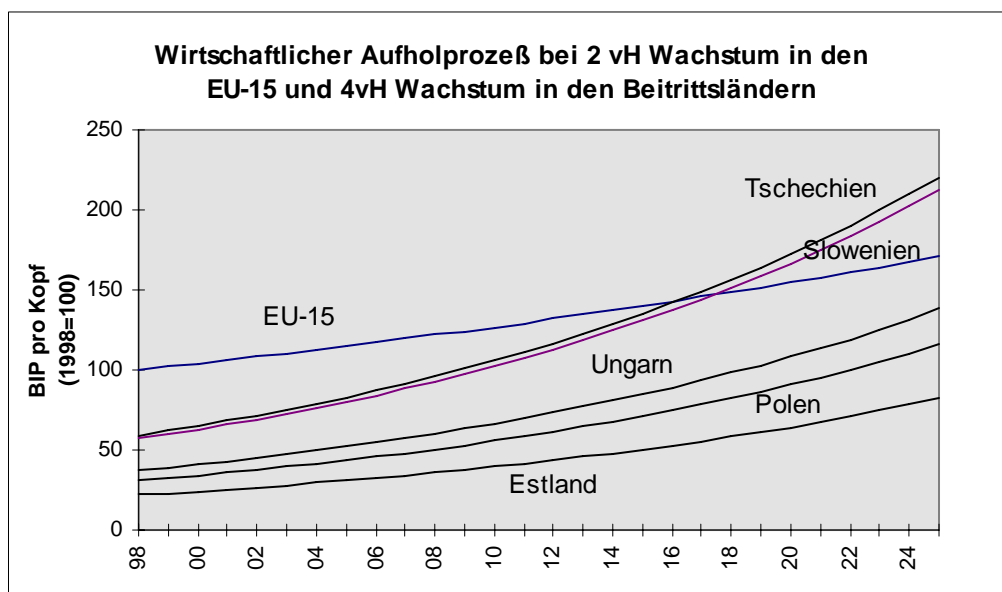


Schaubild 2



3.2 Die Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft der Beitrittsländer

Die vom Europäischen Rat geforderte Fähigkeit der Transformationswirtschaften, bei einem EU-Beitritt dem Anpassungsdruck des Wettbewerbs standzuhalten bzw. – in Kurzform – ihre Wettbewerbsfähigkeit gegenüber den EU-Wirtschaften, kann sehr unterschiedlich definiert werden. In der Beitrittsdiskussion werden hierfür verschiedene Kriterien zugrunde gelegt, bei denen es sich zumeist um recht pragmatische Beurteilungsmaßstäbe handelt, wie z.B. der Grad der Handelsintegration der Beitrittskandidaten in die EU vor der Osterweiterung. Dieses Kriterium basiert auf der Überlegung, daß bei höherer Handelsintegration ein geringerer Umstrukturierungsbedarf nach dem Beitritt bestünde. Ein anderes – ebenfalls pragmatisches – Kriterium bildet der Anteil der Kleinunternehmen an der Produktion bzw. Beschäftigung der Industrie. Die Wahl dieses Indikators basiert auf der Überlegung, daß ein höherer Anteil der kleineren Unternehmen Indiz für eine stärkere Umstrukturierung des Verarbeitenden Gewerbes ist. Unterstellt wird dabei gleichzeitig, daß Kleinunternehmen besonders flexibel und dem Anpassungsdruck des Wettbewerbs in besonderem Maße gewachsen seien. Ferner bietet sich als Kriterium für die Wettbewerbsfähigkeit der Industrie der Grad der mikroökonomischen Umstrukturierung an, d.h., in welchem Ausmaß die ehemaligen Staatsunternehmen grundlegende Umstrukturierungsmaßnahmen durchgeführt haben – z.B. Erweiterungsinvestitionen, betriebliche Reorganisation, Erneuerung des Produktionssortiments. In der Praxis wird sich dieses Kriterium allerdings nur sehr schwer fassen lassen, wie die unterschiedlich ausfallenden Analysen über den Verlauf der betrieblichen Umstrukturierung in einzelnen Ländern bzw. bei einzelnen Unternehmensgruppen zeigen. Als ein mögliches weiteres Kriterium, mit dem speziell die Preis- und Kostenwettbewerbsfähigkeit erfaßt wird, bietet sich die Berechnung realer effektiver Wechselkurse an (Veränderungen der Preise bzw. Kosten von Inlandswaren im Verhältnis zu denjenigen ausländischer Wettbewerber).

Die EU-Kommission räumt in ihren Berichten zur Analyse der "Beitrittsreife" der MOEL ein, daß die Erfassung der Wettbewerbsfähigkeit dieser Länder erhebliche Schwierigkeiten bereite.²⁰ Sie kommt indessen zum Schluß, daß zwei Länder – Ungarn und Polen – auf mittlere Sicht das "Wettbewerbskriterium" bei Fortsetzung ihres bisherigen wirtschaftspolitischen Kurses erfüllen dürften. Drei weitere Länder – Tschechien, die Slowakei und Slowenien – seien ebenfalls hierzu in der Lage, vorausgesetzt, daß sie ihre Anstrengungen verstärken. Estland komme der genannten Gruppe aufgrund seiner radikalen Modernisierungs- und Liberalisierungspolitik zumindest recht nahe. Speziell bei der Slowakei wird die Beseitigung ordnungspolitischer Defizite angemahnt, welche die für dieses Land konstatierte Erfüllung des Wettbewerbskriteriums konterkarieren.

Festzustellen ist, daß es nicht ein einzelnes, synthetisches Kriterium geben kann, an dem die "Wettbewerbsfähigkeit" der MOEL-Wirtschaften im umfassenden, von der EU-Kommission intendierten Sinn zu messen wäre: Die Wettbewerbschancen der einzelnen Branchen und Unternehmen auf den internationalen Märkten stellen sich stets höchst unterschiedlich dar und

²⁰ Vgl. Europäische Kommission, Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen, Beurteilung der Wirtschaft der EU-Beitrittskandidaten, Europäische Wirtschaft, Beiheft C: Wirtschaftliche Lage und Wirtschaftsreformen in Mittel- und Osteuropa, Nr. 3, September 1997, S. 3.

sind nicht nur von der eigenen Produktivität, sondern auch von vielen anderen Faktoren, darunter wesentlich den Wechselkursen, abhängig. Das Entdeckungsverfahren des Wettbewerbs führt in einer spontanen Ordnung – der Marktwirtschaft – stets zu Ergebnissen, die sich in aller Regel nicht voraussagen lassen. Wettbewerbsvorteile sind – wie z.B. das Auf und Ab der amerikanischen Computerindustrie in den vergangenen Jahrzehnten zeigt – stets nur auf Zeit "gegeben" und müssen ständig neu erkämpft werden. Die deutsche Standortdiskussion zeigt im übrigen, wie unterschiedlich bestimmte Sachverhalte – z.B. das Ausbleiben ausländischer Investoren in jüngster Zeit – bezüglich der "Wettbewerbsfähigkeit" der deutschen Wirtschaft gewertet werden können.

Die meisten mittel- und osteuropäischen Industrieunternehmen können beim direkten "Benchmarking" mit westeuropäischen Firmen derzeit nur auf den wenigsten Gebieten bestehen: Häufig ist der Realkapitalbestand hoffnungslos verschlissen und überaltert, die Produkte sind wenig innovativ, und die Marketingkompetenz ist unterentwickelt. Der zögerliche Verlauf der mikroökonomischen Umstrukturierung in vielen privatisierten Unternehmen – um von den verbleibenden staatlichen Unternehmen gar nicht zu reden – gibt eher zur Skepsis Anlaß denn zum Optimismus. In westeuropäischen Augen überaus niedrige Lohnkosten verschaffen den osteuropäischen Anbietern zwar Bewegungsspielräume auf den westlichen Märkten. Allein auf derartigen Wettbewerbsvorteilen läßt sich eine moderne Volkswirtschaft auf die Dauer aber nicht aufbauen. Sie werden im übrigen durch die Aufgabe der Lohnzurückhaltung bei den Gewerkschaften bereits stellenweise untergraben, die oftmals durch die Haltung eines verunsicherten Managements formell privatisierter Unternehmen ermutigt wird, das nicht weiß, ob es die Arbeitgeber- oder Arbeitnehmerseite repräsentieren soll.

Die Wettbewerbsfähigkeit der Industrie der Beitrittsländer ist jedoch mit diesen skeptischen Bemerkungen nicht hinreichend beschrieben: Im Außenhandel erzielt nach dem Prinzip der komparativen Vorteile auch eine Volkswirtschaft Wohlfahrtsgewinne, die einer anderen kostenmäßig absolut unterlegen ist, wenn die andere sich auf die Erstellung derjenigen Güter konzentriert, bei welchen der Kostenunterschied am größten ist. Die MOEL können heute eine breite Palette solcher Güter anbieten, deren Produktion für die westeuropäischen Volkswirtschaften relativ unattraktiv ist: Stahl, Eisen, Textilien, einfache Zulieferprodukte, Agrarprodukte. Die mikroökonomische Umstrukturierung hat im Gegensatz zu dem eben vermittelten generellen Bild in einigen Branchen und Unternehmen in den letzten Jahren durchaus beachtliche Fortschritte gemacht, erinnert sei z.B. an die Entwicklung der tschechischen Automobilindustrie. Volkswirtschaftliche "Privatisierungsgewinne" treten zwar später ein als 1990 von den meisten Beobachtern erwartet, es gibt jedoch keinen Grund, am letztlichen Erfolg der Privatisierungsstrategie zu zweifeln.

Tabelle 3
Exporte und Importe der Beitrittsländer nach Warengruppen 1994-1997
 - Anteile und Wachstumsraten in vH -

	<i>Exporte</i>					<i>Importe</i>				
	<i>Struktur</i>		<i>Wachstumsraten</i>			<i>Struktur</i>		<i>Wachstumsraten</i>		
	1994	1997	1995	1996	1997	1994	1997	1995	1996	1997
Tschechische Republik										
Nahrungsmittel, Getränke, Agrarprodukte	6,8	5,6	22,7	-8,2	6,1	8,6	5,6	26,7	14	-19,1
Rohstoffe (ohne Brennstoffe)	6,9	4,9	5,1	-4,9	0,4	4,9	4,1	41,5	-9,6	4,7
Brennstoffe	5,7	3,9	11,3	7,4	-5,3	10,0	9,8	31,9	22,1	20,0
Chemische Produkte	40,5	30,8	26,8	-7,9	-19,3	29,6	27,8	46,4	6,2	-11,1
Maschinenbauerzeugnisse, Verkehrsmittel	25,9	40,4	21,8	8,8	25,4	35,0	41,1	41,7	12,9	10,2
Andere Industriegüter	14,3	14,4	6,3	16,9	6,6	11,9	11,7	30,7	5,9	7,4
Summe	100	100,0	19,6	1,2	1,8	100,0	100,0	39,5	10,1	1,6
Ungarn										
Nahrungsmittel, Getränke, Agrarprodukte	19,4	13,1	29,3	-6,8	8,6	6,6	4,6	-9,3	-1,7	10,8
Rohstoffe (ohne Brennstoffe)	5,3	2,8	9,6	-3,7	-11,0	3,7	3,0	17,4	-4,3	-1,0
Brennstoffe	4,0	2,9	-2,6	28,4	-4,2	11,8	11,1	5,0	21,8	8,2
Chemische Produkte	27,8	23,2	26,5	0,9	3,1	32,5	32,8	21,8	1,7	4,2
Maschinenbauerzeugnisse, Verkehrsmittel	25,6	44,0	20,4	2,0	37,1	34,1	38,4	-4,2	3,9	27,4
Andere Industriegüter	18,0	14,0	8,6	12,8	-0,5	11,3	10,1	-0,4	6,5	13,7
Summe	100,0	100,0	20,2	2,2	15,1	100,0	100,0	6,3	4,8	13,8
Polen										
Nahrungsmittel, Agrarprodukte	11,6	10,4	15,2	14,4	8,5	10,3	8,7	23,6	31,5	2,5
Rohstoffe (ohne Brennstoffe)	4,7	3,5	27,0	-19,8	-4,5	5,2	4,2	40,6	11,2	3,3
Brennstoffe	9,1	7,3	19,4	-10,4	10,7	10,4	9,1	17,7	27,8	22,9
Chemische Produkte	34,3	35,9	37,0	1,4	7,2	34,9	33,3	41,0	18,6	12,0
Maschinenbauerzeugnisse, Verkehrsmittel	19,8	21,4	41,5	18,5	-2,3	28,9	35,4	39,5	41,3	24,3
Andere Industriegüter	20,6	21,6	34,6	12,7	3,7	10,4	9,2	25,1	27,1	124,4
Summe	100,0	100,0	32,8	6,7	4,2	100,0	100,0	34,6	27,9	15,9
Slowenien										
Nahrungsmittel, Agrarprodukte	4,8	3,7	-3,0	7,5	-6,7	8,7	7,2	16,5	-0,8	-5,2
Rohstoffe (ohne Brennstoffe)	1,9	2,0	30,5	-18,7	17,1	6,5	5,1	31,1	-22,3	-7,7
Brennstoffe	1,1	1,2	30,3	-22,2	60,0	7,1	8,1	19,8	20,4	6,1
Chemische Produkte	37,7	38,0	26,1	-2,7	-1,6	31,6	31,3	30,8	-1,4	-0,9
Maschinenbauerzeugnisse, Verkehrsmittel	30,3	34,1	26,5	6,1	-0,9	31,8	35,2	37,9	-1,4	3,8
Andere Industriegüter	24,2	21,0	13,1	-2,7	-1,7	14,3	13,2	23,1	2,5	-0,9
Summe	100,0	100,0	21,8	-0,1	-0,8	100,0	100,0	30,0	-0,7	0,5
Estland										
Agrarprodukte	9,9	7,7	32,9	-4,6	35,5	6,0	7,1	69,9	34,8	38,5
Nahrungsmittel, Getränke, Tabak	12,2	6,8	-19,6	26,1	10,9	9,9	9,7	16,4	40,4	43,5
Mineralische Rohstoffe	8,2	8,3	38,5	-0,1	80,8	14,0	8,8	25,2	7,7	64,5
Chemische Produkte	6,8	9,5	56,2	30,8	84,7	7,6	8,8	61,4	44,3	43,7
Holz und Holzprodukte	10,2	11,6	70,7	3,5	36,2	1,4	1,4	70,0	17,4	19,9
Textilien und Bekleidung	13,7	13,2	37,6	19,5	17,5	10,3	8,3	53,8	13,7	14,5
Eisen- und Metallerzeugnisse	7,9	6,1	20,6	5,6	26,4	6,0	6,8	81,3	38,9	23,7
Maschinenbauerzeugnisse	9,3	16,2	95,7	16,2	71,9	19,8	21,1	66,2	27,6	38,3
Transportmittel	7,6	6,8	27,4	3,8	32,0	8,5	12,0	43,1	18,1	117,46
Zwischensumme	85,9	86,1	38,3	11,2	42,0	83,5	83,9	49,1	25,1	44,4
Summe	100,0	100,0	40,6	13,1	37,7	100,0	100,0	53,1	26,2	41,2

Quelle: Economic Commission for Europe, Economic Bulletin for Europe, vol. 49 (1997), S. 53 und 55.

Die Tatsache, daß es den Beitrittskandidaten in den vergangenen Jahren gelang, ihre Exporte zum Teil beträchtlich auszuweiten (vgl. Tabelle 3), gibt zur Hoffnung bezüglich der Fähigkeit dieser Wirtschaften Anlaß, sich künftig im europäischen Wettbewerb zu behaupten. Die derzeitig stark durch arbeits-, energie- und umweltintensive Güter geprägte Warenstruktur der Exporte gibt zwar darüber Aufschluß, daß es sich bei diesen Wirtschaften im Vergleich zum Durchschnitt der EU-15 um relativ unterentwickelte Industriewirtschaften handelt. Als Negativum für die langfristigen wirtschaftlichen Aussichten im Binnenmarkt ist dies indes nicht von vornherein zu werten. Zunächst können diese Wirtschaften im Binnenmarkt ihre komparativen Vorteile bei der Erstellung arbeitsintensiver, konventioneller Produkte zur Geltung bringen und auf längere Sicht auch verstärkt auf technologieintensiven Gütermärkten Fuß fassen.

Als Indikator für die Entwicklung der Preis- und Kostenwettbewerbsfähigkeit der Wirtschaften der Beitrittsländer bieten sich die Veränderungen der realen effektiven Wechselkurse in den zurückliegenden Jahren an. Die preisliche Wettbewerbsfähigkeit gegenüber der EU hat im Zeitraum 1995 bis zum 1. Quartal 1998 in vier der fünf Beitrittsländer deutlich nachgelassen und nur in Slowenien zugenommen.²¹ Dies muß gerade unter den Bedingungen der Transforma-

tionsländer nicht unbedingt bedeuten, daß die allgemeine Fähigkeit, erfolgreich auf in- und ausländischen Märkten zu konkurrieren, zurückgegangen ist. Immerhin könnte der relative Preisanstieg zum Teil durch Produktivitätsgewinne und Verbesserungen der Produktqualität kompensiert worden sein. Anzunehmen ist jedoch nach den vorliegenden Informationen, daß sich infolge einer realen Aufwertung der heimischen Währung, erheblicher Lohnsteigerungen, welche die Produktivitätszuwächse deutlich überschritten haben, und nur begrenzter Qualitätsfortschritte die allgemeine Wettbewerbsfähigkeit der Industrie der meisten MOEL in jüngster Zeit verschlechtert hat. Dies dürfte zu den in Tabelle 3 für 1996 und 1997 ausgewiesenen, teilweise beträchtlichen Exportrückgängen beigetragen haben. Insbesondere Tschechien hatte mit den Konsequenzen einer realen Aufwertung zu kämpfen.²²

Resümierend ist festzustellen, daß die derzeitige Wettbewerbsfähigkeit der Industrien der Beitrittsländer auf dem Europäischen Binnenmarkt sehr differenziert einzuschätzen ist. Ausgeprägten Schwächen wie den unzureichend entwickelten Kontrollstrukturen vieler Unternehmen, der niedrigen Produktivität, dem veralteten Sachkapitalbestand, einer vernachlässigten Forschung und Entwicklung stehen auch ausgesprochene Stärken gegenüber wie die Lohnkostenvorteile und die qualifizierten Fachkräfte. Ein EU-Beitritt wird zur nachhaltigen Verstärkung des Anpassungsdrucks des Wettbewerbs führen. Vieles spricht dafür, daß sich dies letztlich günstig auf den Strukturwandel auswirken wird. Voraussetzung eines erfolgrei-

²¹ Vgl. Europäische Kommission, Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen, Indikatoren der Preis- und Kostenwettbewerbsfähigkeit der mittel- und osteuropäischen Länder, Europäische Wirtschaft, Beiheft A: Wirtschaftsanalysen, Nr. 5, Mai 1998, S. 1-9.

²² Vgl. Europäische Kommission, Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen, Beiheft C: Wirtschaftsreformen, Nr. 2, April 1998, S. 1-21, hier S. 5, ferner L. Studnicka, a.a.O., S. 158.

chen Starts in die erweiterte EU ist allerdings, daß der Privatisierungsprozeß nicht nur im formellen Sinn einer Übereignung der Vermögenswerte an neue Besitzer, sondern auch im substanziellen Sinn der Durchsetzung effizienter Kontrollstrukturen in den Unternehmen abgeschlossen wird.

3.3 "Sensitive" Produkte: Anpassungsprobleme auch für die EU

Daß es um die Wettbewerbsfähigkeit der Beitrittsaspiranten nicht generell so schlecht stehen kann, zeigt das Beispiel der sog. "sensitiven" Produkte. Dabei handelt es sich um arbeits-, energie- und umweltintensive Güter – Eisen und Stahlprodukte, Textilien und Bekleidung, Agrarprodukte –, bei denen mittel- und osteuropäische Hersteller im Vergleich zu den heimischen Anbietern der EU besondere, in Verbindung mit den niedrigen Lohnkosten stehende Wettbewerbsvorteile haben. Nach der marktwirtschaftlichen Öffnung Osteuropas kamen in EU-Wirtschaftskreisen Befürchtungen auf, eine Liberalisierung des Handels mit diesen Produkten könne dazu führen, daß die westeuropäischen Märkte mit den Fabrikaten der osteuropäischen Hersteller überschwemmt würden. Unter dem Einfluß von Lobbyistenkreisen setzte die EU in der Folge in den Assoziierungsabkommen mit den MOEL Importbeschränkungen für die betreffenden Warengruppen durch. Zum vollständigen Abbau der Importbarrieren konnte man sich auf EU-Seite nur bei solchen Produkten durchringen, bei denen die osteuropäischen Anbieter auf den EU-Märkten nur sehr begrenzt konkurrenzfähig waren.²³

Die Bedrohung der durch die Importe aus den Transformationsländern "gefährdeten" EU-Branchen ist seinerzeit wohl etwas überschätzt worden. Die Tschechoslowakei, Polen und Ungarn lieferten beispielsweise im Jahre 1990 lediglich 4,7 vH der EU-Agrarimporte, 4,3 vH der Importe von Textilien und Bekleidung und 8,8 vH der Eisen- und Stahlimporte. Ausmaß und Auswirkungen der selektiven Liberalisierung der EU-Importe sind in der Literatur umstritten. Festzuhalten bleibt aber, daß die Perspektiven eines erheblichen Teils der Exporte der MOEL – eine Schätzung geht von 44 bis 55 vH ihrer derzeitigen Lieferungen in die EU aus²⁴ – durch die EU-seitigen Handelsbeschränkungen beeinträchtigt werden. Für die Exporte der osteuropäischen Länder – darunter die Beitrittskandidaten der ersten Beitrittsrunde – sind diese Produkte also durchaus von erheblicher Bedeutung.

Tabelle 4

**Anteil der mit der EU assoziierten ost- und ostmitteleuropäischen Länder
an den Importen "sensitiver" Produkte der EU 1989-1994**
- in vH -

	<i>1989</i>	<i>1992</i>	<i>1994</i>
Lebensmittel und Getränke	5,3	5,6	4,9
Fleisch- und -erzeugnisse	23,5	19,1	16,8
Brennstoffe	2,6	1,2	1,6

²³ Vgl. hierzu J. Sereghyova, Auswirkung des EU-Beitritts zentralosteuropäischer Transformationsländer auf die Erzeugung und den Handel mit sensitiven Waren, in: R. Döhrn (Hrsg.), a.a.O., S. 31-50, hier S. 32f.

²⁴ Vgl. ebenda, S. 34.

Eisen und Stahl	8,5	13,2	15,4
Textil und Bekleidung	6,7	10,0	12,8
Schuhe	7,2	12,4	14,2

Quelle: J. Sereghyova, a.a.O., S. 31.

Die Ausweitung der Importe "sensitiver" Waren durch die EU aus den assoziierten Staaten in Mittel- und Osteuropa hielt sich in der Folge in einem eher bescheidenen Rahmen (vgl. Tabelle 4), wozu u.a. die restriktive Einfuhrpolitik der EU beigetragen haben dürfte. Während die Importanteile der assoziierten Länder bei den Agrarprodukten rückläufig waren, sind deutliche Zuwächse bei Eisen und Stahl sowie Textilien und Bekleidung zu verzeichnen. Beim Beitritt der MOEL zur EU würden die Exporte dieser Staaten bei einigen der "sensiblen" Warengruppen zunehmen, allerdings nicht überall in dem in Westeuropa befürchteten Ausmaß. Harte Einschnitte in die heimische Produktionspalette wären aufgrund der zu erwartenden verstärkten MOEL-Exporte z.B. in der Textilindustrie zu erwarten. Die Großserienfertigung von Bekleidung wird in diesem Zusammenhang wohl in absehbarer Zeit weitgehend aus dem deutschen Produktionsspektrum verschwinden.²⁵

Die von der Konkurrenz osteuropäischer Anbieter betroffenen westeuropäischen Hersteller haben im übrigen längst begonnen, sich auf die veränderten Marktrealitäten in Europa einzustellen. Hiervon zeugen die rasche Verbreitung der Lohnveredelung und Teilauslagerungen der Produktion nach Mittel- und Osteuropa in den kritischen Branchen. Auch die Entwicklung des Bezugs arbeitsintensiver und relativ einfacher Zuliefergüter aus den Reformstaaten durch die Elektronik- und Automobilindustrie sowie den Maschinenbau zeigt, daß sich hier neue arbeitsteilige Strukturen in Europa entwickeln, die stellenweise auf kooperativen Arrangements zwischen west- und osteuropäischen Unternehmen basieren.²⁶ Die Neuausmarchung der europäischen Märkte stellt sich somit aus volkswirtschaftlicher Sicht – und oft auch aus betriebswirtschaftlicher Perspektive – keineswegs als Nullsummenspiel dar.

3.4 Integrationsprobleme der MOEL-Landwirtschaft

Die MOEL verfügen über ein beträchtliches landwirtschaftliches Entwicklungspotential, das bislang bei weitem nicht in vollem Maße ausgeschöpft wird. Ihre Integration in die Europäische Union ist deshalb mit besonderen Problemen verbunden, weil im Agrarsektor der Union eine seit Jahrzehnten durch staatliche Interventionen in den Marktprozeß geschürte chronische Überschußsituation existiert. Der Eintritt von Ländern mit beträchtlichem agrarischen Potential in die Gemeinschaft wirft die Frage auf, inwieweit die Landwirte dieser Länder in die Lage versetzt werden sollen, auf dem Binnenmarkt zu normalen Wettbewerbsbedingungen mit ihren Berufskollegen aus den westeuropäischen Ländern zu konkurrieren. Für die

²⁵ Vgl. F. Aumann, Auswirkungen der Osterweiterung der EU auf den Produktionsstandort Deutschland für Textilien und Bekleidung – eine empirische Analyse zu Stand und Trends, in: R. Döhrn (Hrsg.), a.a.O., S. 51-73, hier S. 73.

²⁶ Vgl. R. Fieten/W. Friedrich/B. Lageman, Globalisierung der Märkte – Herausforderung und Optionen für kleine und mittlere Unternehmen, insbesondere für Zulieferer, Schriften zur Mittelstandsforschung, Nr. 73 NF, Stuttgart 1997, S. 88ff.

MOEL erscheint dies aus volkswirtschaftlicher Sicht deshalb besonders wichtig, weil der Agrarsektor einer der relativ wenigen Wirtschaftsbereiche ist, in denen die Produzenten derzeit gute Aussichten besitzen, sich erfolgreich auf dem Binnenmarkt zu behaupten. Dem steht freilich entgegen, daß die Landwirtschaft in der Gemeinschaft seit Jahrzehnten eine ordnungspolitische Sonderstellung genießt und in Gestalt der gemeinschaftlichen Markt- und Preispolitik vielfältigen Reglementierungen unterworfen ist.²⁷

Eine Integration der mittel- und osteuropäischen Landwirtschaft in den gemeinsamen Agrarmarkt zu den heute gültigen Bedingungen würde zu der paradoxen Situation führen, daß die eben in die Marktwirtschaft entlassenen Unternehmen beim Eintritt dieser Länder in die EU wieder einem System weitreichender staatlicher Eingriffe ins Wettbewerbsgeschehen und staatlicher Regulierungen von Märkten und Preisen unterworfen würden. Zwar ist nach der marktwirtschaftlichen Öffnung die staatliche Unterstützung für die Landwirtschaft in den Beitrittsländern – mit Ausnahme Estlands – nicht vollständig abgebaut worden.²⁸ Wesentliche Schritte in dieser Richtung wurden jedoch unternommen. So wurden die staatlichen Preiskontrollen für Agrarprodukte aufgehoben und Subventionszahlungen, mit denen in der zentralplanwirtschaftlichen Ära die Preise für Nahrungsmittel niedriggehalten worden waren, eingestellt. Allerdings werden die landwirtschaftlichen Erzeugerpreise heute zum Teil mittels des Einsatzes von Instrumenten, die jenen der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU ähneln, gestützt.

Das an den Weltmarktpreisen gemessene Protektionsniveau der Landwirtschaft der Beitrittsländer ist derzeit im allgemeinen deutlich niedriger als dasjenige der EU-Landwirtschaft. Auch wenn man in Rechnung stellt, daß in derartigen Vergleichen die teilweise niedrigere Produktqualität der osteuropäischen Agrarprodukte nicht adäquat berücksichtigt wird, ist davon auszugehen, daß die Agrarprodukte der MOEL im Vergleich zu denjenigen der EU-Landwirtschaft zumindest auf einigen Gebieten wettbewerbsfähig sind. Insbesondere dürfte dies für Agrarprodukte niedriger Verarbeitungsstufe zutreffen, während bei Produkten höherer Verarbeitungsstufen sich die ineffizienten Strukturen der Ernährungsindustrie abträglich auswirken.

Nicht übersehen werden sollte allerdings, daß die Landwirtschaft der mittel- und osteuropäischen Länder einen erheblichen Produktivitätsrückstand gegenüber der Landwirtschaft der meisten EU-Länder aufweist, der nicht auf Dauer durch ein äußerst niedriges Lohnniveau kompensiert werden kann. Der Produktivitätsrückstand gegenüber der EU-Landwirtschaft liegt derzeit in der Pflanzenproduktion bei rd. 40 vH und in der Tierproduktion bei 50 vH.²⁹ Die Landwirtschaft der MOEL wäre angesichts des großen Produktivitätsrückstandes auf dem europäischen Binnenmarkt nur dann wettbewerbsfähig, wenn es in der EU zu einem massiven

²⁷ Zur Entwicklung der Gemeinsamen Agrarpolitik vgl. G. Schmitt, Agrarpolitik, in: P. Klemmer (Hrsg.), Handbuch Europäische Wirtschaftspolitik. München 1998, S. 141-218, hier S. 145ff.

²⁸ Vgl. K. Froberg/L. Glauch, Stand der Transformationsbestrebungen in den mittel- und osteuropäischen Ländern, in: Agrarwirtschaft, Jg. 67 (1998), Heft 3/4, S. 135-147, hier S. 140f.

²⁹ Vgl. J. Zeddies, Umgestaltung der Landwirtschaft in Mittel- und Osteuropa, in: Agrarwirtschaft, Jg. 67 (1998), Heft 3/4, S. 133-134.

Abbau aller Einkommenstransfers käme. Dann könnten die Vorteile des niedrigen Lohn- und Einkommensniveaus realisiert werden. Bei Übertragung des derzeitigen Marktordnungssystems hingegen befände sich die Landwirtschaft der Beitrittsländer in einer ähnlichen Position wie diejenige der neuen Bundesländer nach 1990.

Insgesamt stellt sich die Landwirtschaft der fünf Beitrittsländer als ebenso heterogen dar wie der Agrarsektor der Europäischen Union. Bereits zu kommunistischer Zeit bestanden erhebliche Unterschiede in den Agrarstrukturen, insbesondere als Folge der weitgehenden Rücknahme der Kollektivierung in Polen nach dem Herbst 1956. Die polnische Landwirtschaft ist überwiegend kleinbetrieblich strukturiert und weist, wie oben angesprochen, einen deutlichen Arbeitskräfteüberschuß auf, der sich in einer sehr großen Diskrepanz zwischen Beschäftigten- und Bruttowertschöpfungsanteil der Landwirtschaft niederschlägt (26,9 vH gegenüber 7,6 vH). In der Tschechischen Republik haben sich – ähnlich wie in Ostdeutschland – die in der kommunistischen Ära entstandenen großbetrieblichen Strukturen auch nach der Privatisierung weitgehend behauptet.

Festzuhalten ist einerseits ein erheblicher Modernisierungs- und Umstrukturierungsbedarf der Landwirtschaft der Beitrittsländer, andererseits das grundsätzliche Problem der Einbeziehung dieser Staaten in eine ohnehin höchst reformbedürftige Gemeinsame Agrarpolitik.³⁰ Gangbare Lösungswege für eine Integration der osteuropäischen Landwirtschaften setzen eine Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik voraus.

4. Mutmaßliche Auswirkungen des Beitritts

4.1 ...auf die Beitrittskandidaten

Die Einschätzungen der voraussichtlichen wirtschaftlichen Auswirkungen des Beitritts auf diejenigen Länder, welche die von der EU definierten Kriterien – insbesondere Existenz einer funktionsfähigen Marktwirtschaft und Wettbewerbsfähigkeit auf dem Binnenmarkt – erfüllen, fallen unter Experten mehrheitlich positiv aus.³¹ Hervorgehoben werden dabei insbesondere folgende positive Wirkungen eines Beitritts:

- starke Impulse der Übernahme des Gemeinschaftsrechts für die Festigung der marktwirtschaftlichen Institutionen;
- der zu erwartende verstärkte Zustrom von Direktinvestitionen in die beitretenden, aber auch die weiterhin assoziierten MOEL;
- Handelszuwächse durch den Abbau bestehenden Handelsbarrieren und dynamische Impulse für den Wirtschaftsprozess durch die Integration der MOEL in den Europäischen Binnenmarkt;

³⁰ Vgl. hierzu auch M. Banse, Wird die Agrarpolitik zum Motor oder Hemmnis der Erweiterung der Europäischen Union?, in: R. Döhrn (Hrsg.), a.a.O., S. 93-108.

³¹ Vgl. hierzu z.B. K.-H. Hartwig/P.J.J. Welfens, EU und Osteuropa, in: P. Klemmer (Hrsg.), a.a.O., S. 375-455, insbesondere S. 419ff., W. Schäfer, a.a.O.

- ein beschleunigter Ausbau der Infrastrukturen in den Transformationsländern durch deren Teilhabe an den Europäischen Strukturfonds.

Die *Übernahme des europäischen Gemeinschaftsrechts* ermöglicht es den Beitrittsländern, erprobte institutionelle Regelungen in das eigene Umfeld zu übertragen. Hierbei werden Kosten gespart, die mit andernfalls unvermeidlichen "Trial-and-error"-Prozessen verbunden gewesen wären. Die Übertragung des "acquis communautaire" trägt wesentlich zur Festigung der rechtsstaatlichen Institutionen und zur Etablierung eines entwickelten und zuverlässigen ordnungspolitischen Rahmens für die Marktwirtschaft der Beitrittsländer bei. Nicht unterschätzt werden sollten auch deren positive sozialpsychologische Wirkungen. Die in den vergangenen Jahrzehnten gewachsene mentale Distanz zum Westen des Kontinents verringert sich. Entscheidungsträgern und Bürgern wird das Gefühl vermittelt, daß sich im Hinblick auf den gewünschten Anschluß an den Westen Europas "etwas bewegt", und Lernprozesse bezüglich des neuen Rechts werden initiiert.

Direktinvestitionen reagieren erfahrungsgemäß äußerst sensibel auf die Absenz oder Präsenz politischer Stabilität und die Verlässlichkeit der Rahmenbedingungen für die unternehmerische Betätigung. Der anfangs zögerliche Zustrom von Direktinvestitionen in die europäischen Transformationsländer ist vor allem aus der Ungewißheit bezüglich des Verlaufs des Transformationsprozesses in diesen Staaten zu erklären. Erfolge bei der Transformation werden durch die Investoren überraschend schnell honoriert, wie die Entwicklung der Direktinvestitionen in den Jahren nach 1990 und deren räumliche Verteilung auf erfolgreiche und weniger erfolgreiche Transformationsländer zeigt (vgl. Tabelle 5). Zunächst hat Ungarn, das sich schon vor 1990 für Auslandsinvestoren öffnete, mit Abstand die meisten Direktinvestitionen auf sich gezogen. Tschechien folgte deutlich später, und die Verschlechterung der gesamtwirtschaftlichen Bedingungen in diesem Land schlug sich neuerdings in einem Rückgang der Direktinvestitionen nieder. Zur Stabilität der russischen Entwicklung dagegen haben die Investoren erst spät mehr Vertrauen gefaßt. Der Direktinvestitionsstrom nach Rußland nimmt sich aber trotz des jüngsten Aufschwungs angesichts des großen Entwicklungspotentials dieses Landes immer noch relativ bescheiden aus. Ein EU-Beitritt würde die Chancen der MOEL, Direktinvestitionen anzuziehen, wesentlich verstärken. Direktinvestitionen bringen technisches und organisatorisches Know-how in diese Länder und werden nicht zuletzt der Produktion technologisch hochstehender Güter stärkeren Auftrieb geben können.

Tabelle 5

Zustrom von Direktinvestitionen in die MOEL 1990-1996 - Mill. \$ -

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997 ¹
Estland	n.v.	n.v.	n.v.	156	212	199	111	131
Polen	10	117	284	580	542	1.134	2.741	3.000
Slowenien	-2	41	113	111	131	170	180	300
Tschechien	132	513	983	552	749	2.526	1.388	1.300
Ungarn	311	1.459	1.471	2.328	1.097	4.410	1.986	2.100
MOEL-Beitrittskandidaten ²	451	2.130	2.851	3.727	2.731	8.439	6.406	6.831

<i>Nachrichtlich:</i> Russische Föderation	n.v.	n.v.	700	400	600	2.000	2.000	3.900
Russische Föderation Beitrittsländer (in vH)	n.v.	n.v.	24,6	10,7	22,0	23,7	31,2	57,1

¹1997: Schätzungen. ²1990-1992: ohne Estland.

Quelle: United Nations, Economic Commission for Europe, "Economic Bulletin for Europe", vol. 49 (1997), Geneva 1997, S. 110, sowie M. Raiser/P. Sanfey a.a.O., S. 261ff.

Wesentliche Impulse werden aus dem EU-Beitritt der MOEL für deren *Handel mit der EU-15* resultieren. Nach der marktwirtschaftlichen Öffnung kam es – wie oben beschrieben – bereits binnen weniger Jahre zu einer radikalen Umorientierung der Außenhandelsströme der mittel- und osteuropäischen Länder. Die für die Ausweitung der Exporte in die EU bestehenden Potentiale bei den Produkten, bei denen die Osteuropäer zur Zeit wettbewerbsfähig sind, wurden nicht zuletzt aufgrund des zögerlichen Abbaus der Handelshemmnisse längst noch nicht voll ausgeschöpft. Die MOEL werden ihre derzeitigen komparativen Vorteile im Handel mit arbeitsintensiven Produkten in einem höheren Maße nutzen können, sobald die noch bestehenden Handelsbarrieren fallen. Längerfristig bestehen jedoch auch bei technologie- und FuE-intensiven Gütern, bei denen die osteuropäischen Anbieter den westeuropäischen Wettbewerbern derzeit nicht Paroli bieten können, größere Expansionschancen.

Die Integration der mittel- und osteuropäischen Staaten wird auch West-Ost-Transferzahlungen der reicheren EU-Mitglieder über die *Europäischen Strukturfonds* mit sich bringen, die einen Beitrag zur Modernisierung der Infrastruktur leisten sollen. Zwar ist – wie unten näher ausgeführt wird – eher eine moderate Aufstockung der Strukturfonds zu erwarten, aber schon eine vergleichsweise bescheidene Zufuhr von öffentlichen Mitteln, die für den Ausbau der Infrastrukturen in den Beitrittsländern bereitstünden, könnte einen fühlbaren positiven Effekt auf die Modernisierung ihrer Infrastruktur ausüben. Die positiven Beispiele Irlands, Spaniens und Portugals und das ambivalenteres Beispiel Griechenlands zeigen indessen, daß vom Zustrom solcher Mittel sehr unterschiedliche Wirkungen ausgehen können. Entscheidend ist hierfür die "Absorptionskapazität" des Empfängerlandes im weiteren Sinn, die Effizienz der Verwaltung, Ausmaß der Korruption und ähnliches einschließt.

Den positiven Stimmen zum EU-Beitritt mittel- und osteuropäischer Länder stehen *auch negative Bewertungen der mutmaßlichen Auswirkungen einer Aufnahme* auf die beitretenden Ländern gegenüber. Zwar handelt es sich hierbei um eine Minderheit unter den auf Integrationsfragen und Außenwirtschaftsprobleme spezialisierten Ökonomen, ihre Argumente weisen indessen auf ernsthafte Risiken der EU-Osterweiterung hin, die bei einer kritischen Würdigung der Beitrittschancen nicht ausgeblendet werden sollten:³² Die Osterweiterung führe zur Aufnahme von Staaten in die Europäische Union, deren Strukturen in nächster Zeit keinesfalls ausreichend reif für die Mitgliedschaft seien. Der ohnehin gewaltige Anpassungs- und Umstrukturierungsbedarf der Transformationsländer in Industrie und Landwirtschaft po-

³² Vgl. hierzu z.B. H. Wagner, a.a.O., S. 249ff.; ferner insbesondere zu den Auswirkungen auf die Arbeitsmärkte M. Burda, The consequences of EU enlargement for Central and Eastern European labour markets, EIB Papers, vol. 3 (1998), no. 1, S. 65-79.

tenziere sich durch eine frühzeitige volle Mitgliedschaft in der EU. Die institutionellen Strukturen – Finanzinstitutionen, Kapitalmärkte, Steuerungskapazität der Wirtschaftspolitik u.a. – wiesen noch große Schwächen auf, die nach einem Beitritt schnell zu Turbulenzen führen könnten. Als besonders kritisch erweise sich die Übernahme der in Westeuropa üblichen, auf dem "Solidaritätsprinzip" gründenden Arbeitsmarktrigiditäten durch Länder, die sich solches angesichts ihres Entwicklungsrückstandes keinesfalls leisten könnten.

Die für eine Wohlfahrtssteigerung verantwortlichen – zu maximierenden – handelsschaffenden Effekte der Integration seien gegenüber den – zu minimierenden – handelsumlenkenden Wirkungen der Integration dann gering, wenn die wirtschaftlichen Strukturen und das wirtschaftliche Entwicklungsniveau der alten und der neuen Mitglieder weit auseinanderklaffen. Das aber genau sei bei den Beitrittskandidaten der Fall. Die Produktions- und Handelsstrukturen der MOEL unterscheiden sich stark von denjenigen der EU-15. Außerdem ist das Netz der Handelsverflechtungen zwischen ihnen trotz seiner positiven Entwicklung in den vergangenen Jahren noch relativ dünn geknüpft.

Die aus der Wirtschaftsunion resultierende Tendenz zur Konvergenz wird als eher schwach eingeschätzt. Die EU-15 müßte sich daher u.a. über die Aufstockung der Strukturfonds in den beitretenden Ländern massiv finanziell engagieren. Besonders kritisch erweise sich eine Aufnahme in die EWWU. Die damit verbundene Stabilitätspolitik führe zur Verarmung weiter Bevölkerungsschichten. Bei einer Aufnahme der MOEL in die EWWU ergäbe sich auf gesamteuropäischer Ebene nolens volens ein "Transferproblem", das dem deutschen Transferproblem vergleichbar sei.³³ Vergleichbare Transferströme ließen sich indessen auf europäischer Ebene, auf der im Vergleich zur nationalen deutschen Ebene der Zusammenhalt der Mitgliedsländer relativ locker ist, keinesfalls initiieren, sondern müßten die Gemeinschaftskonstruktion in ihrem tiefsten Kern treffen und – im schlimmsten Fall – zum Scheitern des europäischen Integrationsexperiments führen. Empfohlen wird daher, vorerst mit schwächeren Formen der Integration der MOEL vorliebzunehmen und die volle Integration solange zu vertagen, bis diese Länder die für einen Beitritt nötige Strukturreife erreicht haben.

Festzustellen ist hier zunächst, daß Experten, die sich im wesentlichen auf der gleichen integrations-, außenhandels- und alloktionstheoretischen Basis bewegen, bei der praktischen Wertung der Konsequenzen der Osterweiterung zu teilweise entgegengesetzten Schlußfolgerungen kommen. Beim näheren Hinsehen zeigt sich freilich, daß:

- erstens die in den integrationstheoretischen Modellen nur unzureichend erfaßten dynamischen Effekte einer Integration in der Diskussion unterschiedlich bewertet werden;
- zweitens die gerade von deutschen Autoren hergestellte Analogie zwischen dem Integrationsprozeß der neuen Bundesländer in die deutsche Wirtschaft und dem Beitrittsprozeß der MOEL zur EU insbesondere dann verfehlt ist, wenn die beitretenden Ländern nicht sofort Aufnahme in die EWWU finden;
- drittens die Einschätzung der Entwicklung in den mittel- und osteuropäischen Länder seit dem Zusammenbruch des Kommunismus weit auseinanderklaffen;

³³ Vgl. H. Wagner, S. 256f.

- viertens sich die Annahmen hinsichtlich der Modalitäten eines Beitritts stark voneinander unterscheiden, also Mißverständnisse daraus resultieren, daß über unterschiedliche Sachverhalte gesprochen wird.

Die komparativ-statische Integrationstheorie stützt ohne Zweifel das Argument, daß die Wohlfahrtsgewinne eines Abbaus von tarifären und nichttarifären Handelshemmnissen bei großer Homogenität der an der Integration beteiligten Länder höher sind als bei großer Heterogenität. *Dynamische Effekte der Integration* – u.a. Auswirkungen auf die Standortwahl von Investoren im Integrationsraum, möglicher Zustrom von Direktinvestitionen in die schwächer entwickelten Gebiete bei fortbestehendem Preisgefälle für den Faktor Arbeit, Auswirkungen der Integration auf die Mobilisierung unternehmerischer Kräfte in den schwächer entwickelten Gebieten – bleiben dabei jedoch weitgehend unberücksichtigt. Übersehen wird meist, daß die im 18. und 19. Jahrhundert entstandenen wirtschaftlichen Integrationsbilde "Nationalstaaten" im allgemeinen erhebliche nationale Entwicklungsdiskrepanzen aufwiesen. Die Industrialisierung erfaßte niemals gleichermaßen alle Regionen der Staaten Europas und Nordamerikas, sondern führte teilweise zu sehr stark ausgeprägten nationalen Entwicklungsgefällen.³⁴ Die jeweils unterentwickelten Gebiete sind aus größerer historischer Perspektive bei ihrer Integration in nationale Märkte keineswegs immer schlecht gefahren und dazu verdammt geblieben, das "Armenhaus" ihrer Nation zu bilden. Erinnert sei hier zum Beispiel an den jüngsten wirtschaftlichen Aufstieg der nach dem amerikanischen Bürgerkrieg wirtschaftlich zurückgebliebenen Südstaaten in den USA. Hinzuweisen ist auch auf den spektakulären wirtschaftlichen Aufstieg der amerikanischen Bundesstaaten an der Westküste – allen voran Kaliforniens. Transfers zwischen den Bundesstaaten spielten beim wirtschaftlichen Aufstieg und Abstieg einzelner Regionen der Vereinigten Staaten im übrigen keine nennenswerte Rolle. Zwar liefert die Wirtschaftsgeschichte auch zahlreiche Beispiele für die von Myrdal analysierten "kumulativen Prozesse zirkulärer Verursachung", die zum Abstieg ärmerer Regionen gegenüber wohlhabenderen führten. Dabei handelt es sich aber keineswegs um ein generell verbreitetes Muster raumwirtschaftlicher Differenzierung.

Einen kritischer Punkt bei der Bewertung der Integrationswirkungen auf die beitretenden Länder bilden insbesondere die im *Zusammenhang mit der Entwicklung in Ostdeutschland* in Erwägung gezogenen Auswirkungen auf die Preisstrukturen, hier insbesondere die Löhne, der Beitrittsländer. Die europäische Erfahrung der vergangenen Jahrzehnte zeigt, daß Angleichungsprozesse auf diesem Gebiet Jahrzehnte in Anspruch nehmen können und gewaltige Diskrepanzen z.B. zwischen den Löhnen für vergleichbare Beschäftigungen in Westdeutschland und Portugal oder Irland fortbestehen, ohne daß es deswegen zu einem Ausgleichsprozeß über massive Arbeitskräftewanderungen käme. Das Beispiel der neuen Bundesländer ist in diesem Zusammenhang deplaziert. Hier spielten Sonderfaktoren eine Rolle, die für die Integration Estlands, Polens oder Ungarns in die Gemeinschaft weitgehend belanglos sind. Die der Währungsumstellung der Ost-Mark zugrundeliegenden Raten waren sehr stark durch politische Erwägungen beeinflußt.

³⁴ Vgl. T. Pierenkemper, *Umstrittene Revolutionen. Die Industrialisierung im 19. Jahrhundert*, Frankfurt am Main 1996.

Ein sofortiger Eintritt der MOEL-Beitrittskandidaten in die EWWU erscheint heute eher unwahrscheinlich. Er würde in der Tat dazu führen, daß die beitretenden Staaten endgültig auf den Einsatz des Wechselkurses zur Korrektur außenwirtschaftlicher Ungleichgewichte verzichten würden – eine angesichts der Strukturdefizite der Industrie und Landwirtschaft aus heutiger Sicht eher "mutige" Entscheidung. Die Ausgangssituation bei einem sofortigen Beitritt zur EWWU würde sich allerdings von der Situation der neuen Bundesländer im Jahre 1990 in einem wichtigen Punkt grundlegend unterscheiden: Maßgeblich für den "Eintrittskurs" der Ostwährungen wären die derzeitigen, auf dem Markt gebildeten Wechselkurse und nicht ein aus politischen Gründen gesetzter Umtauschkurs.

Der problematische, schnelle Lohnangleichungsprozeß in den neuen Bundesländern nach der Wiedervereinigung, der gerade auf "exportsensiblen" Gebieten zu problematisch hohen Lohnstückkosten geführt und den Abbau von Arbeitsplätzen in der ostdeutschen Industrie beschleunigt hat, wird sich beim Beitritt der MOEL keinesfalls wiederholen. In Ostdeutschland hatten westdeutsch dominierte Gewerkschaften die Interessen der ostdeutschen Arbeitnehmer wahrgenommen und dabei zuweilen wohl die sehr begrenzte Wettbewerbsfähigkeit der ostdeutschen Industrie etwas aus den Augen verloren. Dies führte in der Folge zur Erosion der Flächentarifverträge. Es ist äußerst unwahrscheinlich, daß mittel- und osteuropäische Arbeitnehmervertretungen nach einem EU-Beitritt eine ähnliche Linie verfolgen würden. Innereuropäische Transferströme vom Ausmaß der deutschen West-Ost-Transfers würden durch die Öffentlichkeit der EU-15 keinesfalls toleriert. Jeder politische Versuch, der darauf hinausliefe, solches zu initiieren, würde im Gegenteil sofort als aberwitzig gebrandmarkt. Die Bewältigung der wirtschaftlichen Implikationen der deutschen Wiedervereinigung ist, so zeigt sich hier, ein Problem der nationalen Kohäsion und läßt sich mit der Integration der MOEL in die Europäische Union kaum vergleichen.

Daß die *Einschätzungen der Entwicklungen im vormaligen Ostblock* nach dem Zusammenbruch des Kommunismus unterschiedlich ausfallen, überrascht nicht. Was bei Betrachtung des Wandels in Osteuropa vor allem auffällt, ist die enorme Heterogenität der Entwicklungen nach 1990. Einerseits haben Rußland, die Ukraine und Weißrußland elementare Transformationsaufgaben noch längst nicht bewältigt. Ihre gesamtwirtschaftliche Entwicklung gibt Anlaß zu großen Befürchtungen hinsichtlich der Stabilität der politischen und sozialen Entwicklung in diesen großen Flächenstaaten Osteuropas. Andererseits ist die Entwicklung in einigen Staaten Mittel- und Osteuropas – insbesondere den fünf Beitrittskandidaten und anderen EU-assoziierten Reformstaaten – nach 1990 weitaus günstiger verlaufen, als dies die meisten Beobachter 1990 annahmen. Gerade diese Differenzierungen sollten die Westeuropäer dazu animieren, eine sehr differenzierte Strategie zur Überwindung der wirtschaftlichen Kluft in Europa zu entwickeln, vor allem aber auch die historische Chance einer konstruktiven Einflußnahme auf den Gang der Entwicklung in Mittel- und Osteuropa zu nutzen. Die Integrationsstrategie der EU wird dieser Herausforderung gerecht.

Schließlich geben die *Modalitäten der Integration* der MOEL Anlaß zur Mißverständnissen bezüglich der Integrationswirkungen und der Machbarkeit der Integration. Kritiker einer frühen Osterweiterung richten ihre Argumentation oft auf die stärkste Form der Integration eines

denkbar weiten Kreises von MOEL. Die Befürworter unterstellen hingegen oft Stufenlösungen für die unterschiedlich entwickelten Reformländer, die längere Übergangsfristen und pragmatische Ausnahmeregelungen einschließen. Die seitens der EU entwickelte Integrationsstrategie war von Anfang an durch eine erhebliche Skepsis bezüglich einer überstürzten Aufnahme von MOEL geprägt, was bei der Diskussion der Implikationen der Osterweiterung Berücksichtigung finden sollte.

4.2 ...auf die Wirtschaft der EU

Die Wirtschaft der Europäischen Union wird auf längere Sicht von der Osterweiterung des Binnenmarktes per saldo profitieren. Die kurzfristig zu realisierenden Integrationsgewinne werden sich dagegen angesichts der – aus EU-Sicht – relativ schwachen wirtschaftlichen Verflechtungen mit diesen Ländern und der stark voneinander abweichenden Produktionsstrukturen in einem bescheidenen Rahmen halten. Die Beitrittsländer bringen ein erhebliches, höchst entwicklungsfähiges Marktpotential in die Gemeinschaft ein. Die Beitrittsregion – einschließlich der weiteren Beitrittskandidaten Slowakei, Rumänien, Bulgarien, Litauen und Lettland – entwickelt sich zu einer wirtschaftlich dynamischen Wachstumsregion. In dieser eröffnen sich große Chancen für die westeuropäische Investitionsgüterindustrie, die von der notwendigen Erneuerung des veralteten Sachkapitalbestandes der osteuropäischen Industrie profitieren kann. Aber auch im Konsumgüterbereich, insbesondere bei technologieintensiven Konsumgütern, bestehen für die westeuropäischen Produzenten erhebliche Absatzpotentiale. Westeuropäische Hersteller beteiligen sich nicht zuletzt bei der Erneuerung und beim Ausbau der technischen Infrastruktur in den Beitrittsländern, so z.B. im Telekommunikationsbereich.

Gleichzeitig bringt die Liberalisierung der Märkte für einen Teil der westeuropäischen Anbieter allerdings auch zunehmenden Anpassungsdruck mit sich. Insbesondere bei den oben angesprochenen "sensitiven" Produkten sind die Hersteller der Beitrittsländer bereits heute wettbewerbsfähig und drängen auf die westeuropäischen Märkte. Der hier zu beobachtende Rückfall in protektionistische Attitüden wird im Zuge des Integrationsprozesses der MOEL überwunden werden müssen. Das Beispiel der expandierenden Lohnveredelung zeigt indessen, daß ein Teil der westeuropäischen Hersteller bereits Wege gesucht hat, um konstruktiv mit den hier bestehenden Anpassungszwängen umzugehen. Die Lohnveredelung selbst wird allerdings auf längere Sicht in den MOEL nicht den "Königsweg" der industriellen Umstrukturierung bilden können. Die westlichen Partner werden nämlich in dem Maße, wie die Währungs der Beitrittsländer real aufgewertet werden und die Löhne steigen, auf der Suche nach den günstigsten Kosten-Ertrags-Relationen in weiter entfernt liegende osteuropäische Länder abwandern. Auch stellt sich aus Sicht der osteuropäischen Volkswirtschaften die Ausbreitung der Lohnveredelung zwar als kurz- und mittelfristig attraktiver Weg zur Erhöhung der eigenen Exporte und zur Auslastung der Industriekapazitäten dar. Wohlfahrtsgewinne sind indessen aus strategischer Sicht vor allem von dem Vordringen auf Märkte für technologieintensive Güter zu erwarten.

Die *Herstellung der vollen Bewegungsfreiheit des Faktors Arbeit* in der Gemeinschaft wirft schon heute – innerhalb der EU-15 – erhebliche Probleme auf, die sich mit der Zunahme der Heterogenität der EU drastisch verschärfen könnten. Bereits heute bestehen in der Europäi-

schen Union angesichts des überaus starken West-Ost-Lohngefälles Befürchtungen bezüglich eines starken Migrantenzustroms aus den Beitrittsländern, der die vorhandenen Arbeitsmarktp Probleme verstärken könnte. Erst jüngst haben die in Deutschland – wie zuvor in anderen EU-Ländern – für den Bausektor erwirkten Sonderregelungen gezeigt, daß die Bereitschaft der Öffentlichkeit, die Auswirkungen der Marktliberalisierung auf die Lohnstrukturen zu akzeptieren, nicht sehr ausgeprägt ist. Es handelt sich hierbei um einen äußerst sensiblen Problem-bereich, der mit der künftigen Markttransparenz des Euro-Raums und der Osterweiterung an politischer Brisanz gewinnen wird.

Zugleich könnte die im EU-Regelwerk vorgesehene *Herstellung der Niederlassungsfreiheit* bei der Aufnahme der MOEL Probleme bereiten. Auf diesem Feld bestehen in den östlichen Nachbarstaaten Deutschlands Befürchtungen hinsichtlich eines Zustroms von Deutschen in die ehemaligen Ostgebiete (Polen) bzw. in die Grenzgebiete von Böhmen und Mähren (Tschechien) im Zuge der Niederlassungsfreiheit. Mit diffizilen Verhandlungen ist auch in diesem Punkt zu rechnen, Übergangslösungen erscheinen denkbar.

4.3 ...auf den europäischen Integrationsprozeß

Ein grundsätzliches Problem liegt für die EU-15 darin, daß die *Vertiefung der Gemeinschaft und die Osterweiterung in einem Spannungsverhältnis* stehen. Die längst vor dem Zusammenbruch des Kommunismus in Osteuropa anvisierte Vertiefung der europäischen Integration führt zum Ausbau des gemeinschaftlichen Regelwerks und legt damit zwangsläufig die durch Neumitglieder zu überspringende Hürde höher. Die MOEL-Beitrittskandidaten sind jedoch im Unterschied zu den jüngst zur EU hinzugestoßenen Staaten Österreich, Schweden und Finnland – wie oben dargestellt – strukturell weitaus weniger auf den Beitritt gerüstet. Die Auswirkungen der Osterweiterung werden stark davon abhängen, ob es der Kommission bzw. dem Europäischen Rat gelingen wird, Vertiefung und Erweiterung so miteinander in Einklang zu bringen, daß die europäische Integration nicht an unlösbaren Zielkonflikten Schaden nimmt. Nicht zuletzt geht es hierbei darum, überzeugende Lösungen für die offenen Fragen der institutionellen Abstimmungsmodalitäten – Mehrheitsprinzip vs. Einstimmigkeitsprinzip –, der Reform der gemeinsamen Agrarpolitik und der Reform der Strukturfonds zu finden.³⁵

Als Ausweg aus der wachsenden Heterogenität der Gemeinschaft, die sich aus der Aufnahme von Ländern mit deutlichem Entwicklungsrückstand zum Gros der EU-15 zwangsläufig ergibt, bietet sich eine stärkere *Differenzierung der Gemeinschaftskonstruktion* an. Hierfür wurden verschiedene Gedankenmodelle wie das "Europa der zwei Geschwindigkeiten" oder das "Europa der konzentrischen Kreise" entwickelt. Ein Problem beim Nebeneinander unterschiedlicher Integrationsformen unter dem Dach der EU besteht freilich darin, daß den schwächer entwickelten oder weniger integrationsfreudigen Mitgliedern hierdurch leicht das Gefühl vermittelt wird, Mitglieder zweiter oder dritter Klasse zu sein. Vieles wird hier von den konkreten Lösungen und der politischen Vermittlung eines "mehrpfadigen" Integrationsprozesses abhängen. Angesichts der stark abweichenden Zielvorstellungen bezüglich der Zu-

³⁵ Vgl. W. Schäfer, a.a.O.

kunft der EU wäre eine Vertiefung der Integration in Richtung auf eine politische Union auch ohne Osterweiterung nur in einem Europa der zwei Geschwindigkeiten möglich. Ansonsten würde stets das am wenigsten integrationswillige Land durch sein Veto gegen weitergehende Integrationsanstrengungen den Kurs des Einigungsprozesses bestimmen. Mit dem Entscheid über die Teilnahme bzw. Nichtteilnahme der EU-Mitglieder an der EWWU wurde ein solcher Weg faktisch eingeschlagen. Vor allem beim Beitritt der übrigen, bisher nicht zu Beitrittsverhandlungen eingeladenen assoziierten Staaten und noch stärker bei einer langfristig wahrscheinlichen Integration weiterer Länder – wie Albanien, Mazedonien, der Ukraine und Moldawien – wären schwächere Integrationsformen in Erwägung zu ziehen.

Ein Schlüsselproblem bei der Aufnahme der MOEL in den Integrationsprozeß ist aus westeuropäischer Sicht zweifellos die fiskalische Belastung der EU, die aus dem Beitritt resultiert. Hierunter sind als kritische Punkte insbesondere die Inanspruchnahme der Strukturfonds und der für die gemeinsame Agrarpolitik bereitstehenden Mittel von Interesse. Zunächst ist hierzu festzustellen, daß alle Transferzahlungen das Ergebnis im politischen Raum ausgehandelter Kompromisse sind. Es bestehen also keinerlei zwingende Gründe dafür, die bislang gültigen Regelungen unverändert auf neu beitretende Länder zu übertragen. Zwar können diese mit Fug und Recht das Prinzip der Gleichbehandlung für sich in Anspruch nehmen. Auf kritischen Feldern ist jedoch jederzeit die Aushandlung von Sonderregelungen und längerfristigen Übergangslösungen denkbar. Das Beharren der Beitrittskandidaten auf nicht kompromißfähigen Lösungen würde automatisch zum (einstweiligen) Scheitern der Verhandlungen führen.

Sehr offen ist derzeit, inwieweit die Beitrittsländer in den *Genuß der aufzustockenden europäischen Strukturfonds* kommen können. Für den Zeitraum 1994-1997 waren für die Strukturfonds innergemeinschaftliche Finanztransfers von 140 Mrd. Ecu vorgesehen sowie zusätzliche 15 Mrd. Ecu aus dem in Maastricht vereinbarten Kohäsionsfonds.³⁶ In den Genuß von Strukturfondsmitteln kommen nach den geltenden Regeln Regionen, deren Pro-Kopf-Einkommen unter 75 vH des EU-Durchschnitts liegt. Kohäsionsfondsmittel erhalten Länder, deren Pro-Kopf-Einkommen weniger als 90 vH des arithmetischen Mittels der EU beträgt (Spanien, Portugal, Griechenland, Irland). Irland erhielt 1992 insgesamt 290 Ecu pro Kopf der Bevölkerung aus den Strukturfonds. Da die Regionen der Beitrittskandidaten nach den heute gültigen Kriterien ausnahmslos Anspruch auf Strukturfondsmittel hätten, könnten sie schätzungsweise mindestens 300 Ecu je Einwohner an Strukturfonds pro Jahr beziehen. Dies würde auf einen Mindestbetrag von insgesamt 18,6 Mrd. Ecu pro Jahr hinauslaufen. Eine weniger zurückhaltende Schätzung würde zu einem deutlich höheren Betrag führen: Bei 400 Ecu pro Kopf ergäben sich beispielsweise bereits Zahlungen von 24,9 Mrd. Ecu. Eine Untersuchung der Schweizerischen Bankgesellschaft beziffert die voraussichtlichen Zahlungen aus dem Strukturfonds sogar auf 45 Mrd. Ecu.³⁷ Grob gerechnet wäre also mit einer Verdoppelung der derzeit eingesetzten Strukturfondsmittel (1994-1997 im Jahresdurchschnitt 35 Mrd. Ecu) zu rechnen.

³⁶ Vgl. hierzu und zu den folgenden Zahlenangaben K.-H. Hartwig/P.J.J. Welfens, a.a.O., S. 429f.

³⁷ Vgl. o.V., Kostspielige Osterweiterung der EU, in: Neue Zürcher Zeitung, 2./3.3.1996.

Eine solche Aufstockung der Strukturfonds erscheint aus westeuropäischer Sicht – nicht zuletzt auch mit Blick auf die kritischen Konsequenzen für die Transfers in die südeuropäischen Länder – als ebensowenig akzeptabel wie die Ausdehnung der Gemeinsamen Agrarpolitik auf die beitretenden Staaten. Zwar wäre beides unter fiskalischem Aspekt nicht unmöglich, akzeptiert würden indessen innergemeinschaftliche Transfers solcher Dimension durch die Öffentlichkeit nicht. Der für außenstehende Beobachter kleinmütig anmutende Streit um die Nettozahlerpositionen in der Gemeinschaft sollte hier als deutliches Warnzeichen für das ohne Schaden für den europäischen Einigungsprozeß Machbare gewertet werden. Zu berücksichtigen ist auch, daß bei sehr hohen Strukturfondszuwendungen die Absorptionskapazität der Beitrittsländer schnell überfordert sein könnte. Bei Inanspruchnahme der Strukturfondsmittel durch die MOEL ist mithin auch deren Absorptionskapazität in Rechnung zu stellen. Diese ist fürs erste durchaus begrenzt. EU und Beitrittskandidaten tun demnach gut daran, bezüglich einer Aufstockung der Strukturfonds relativ bescheidene Kompromißlösungen zu suchen.³⁸

Die *Gemeinsame Agrarpolitik* wäre in ihrer bisherigen Form ohnehin nicht mehr "finanzierbar". Ein Reformprozeß mit durchaus offenem Ausgang ist daher bereits im Rahmen der Agenda 2000 eingeleitet worden. Die Übertragung des derzeit geübten extremen Agrarprotektionismus der Gemeinschaft auf die Beitrittsländer, deren Landwirtschaft durch geringere effektive Protektionsraten geschützt ist, wäre ordnungspolitisch höchst problematisch und würde diese in die Sackgasse der westeuropäischen Agrarpolitik führen. Die in den Beitrittsverhandlungen angestrebten Lösungen werden entscheidend vom Verlauf der Agrarreformdebatte in der EU beeinflußt werden. Die Kosten der schließlich anvisierten Lösung werden mit Sicherheit deutlich unter denjenigen einer Übertragung der heutigen Gemeinsamen Agrarpolitik liegen.

Ordnungspolitisch wäre eine Ausdehnung des gemeinschaftlichen Agrarprotektionismus auf den Osten des Kontinents fatal und würde die EU an einem Punkt, der für ihre zukünftige Entwicklung besonders kritisch ist, in eine Sackgasse manövrieren. Die im Rahmen der World Trade Organization (WTO) durch die EU eingegangenen rechtlichen Verpflichtungen ließen solches auch nicht zu. Die in der Agenda 2000 enthaltenen konzeptionellen Vorstellungen für eine grundlegende Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik deuten auf den ernsthaften Reformwillen der europäischen Entscheidungsträger in dieser Frage hin. Welches Lösungsmodell sich hier letztlich durchsetzen wird, bleibt indessen fürs erste ebenso ungewiß wie der bei der Integration der mittel- und osteuropäischen Landwirtschaft einzuschlagende Kurs.

Die Kosten des EU-Beitritts für die Gemeinschaft werden somit entscheidend von den in den Beitrittsverhandlungen auszuhandelnden Beitrittskonditionen abhängen. Auf allen "sensiblen" Feldern – EWWU-Beitritt, Gemeinsame Agrarpolitik, Strukturfonds – sind sehr unterschiedliche Lösungsmodelle denkbar. Von Belang für die Gestaltung des Aufnahmeprozesses der fünf Beitrittskandidaten und derjenigen Länder, die sich darüber hinaus in der "Warteschlan-

³⁸ Vgl. R. Döhrn, a.a.O., S. 174.

ge" befinden, ist in diesem Zusammenhang die Flexibilitätsklausel, die die Europäische Rats-tagung vom 16.-17. Juni 1997 verabschiedet hat. Diese erlaubt es den Mitgliedstaaten, in der Integration voranzuschreiten, ohne daß sich notwendigerweise alle Staaten an der engeren Zusammenarbeit beteiligen. Voraussetzung dafür ist lediglich, daß jeweils über 50 vH aller Mitgliedstaaten teilnehmen. Entscheidend für den baldigen Erfolg der Verhandlungen dürfte – neben der inneren wirtschaftlichen und politischen Stabilisierung der Beitrittskandidaten – vor allem der weitgehende Verzicht auf Transfermechanismen im Zeichen einer falsch verstandenen "Kohärenz" der Gemeinschaft sein. Gelingt es, hier vernünftige Lösungen zu finden, so werden zwar die kurzfristig zu realisierenden Integrationsgewinne bescheiden, die dynamischen Wirkungen der Osterweiterung indessen für die Beitrittsländer wie die EU-15 erheblich sein.

5. Fazit: Bedingte "Strukturreife" – lösbare Integrationsprobleme

"Strukturreife" für den Beitritt zur Europäischen Union läßt sich, so das Ergebnis der Analyse, den Wirtschaften der fünf Beitrittskandidaten dann zusprechen, wenn die im marktwirtschaftlichen Institutionengefüge noch bestehenden Defizite schrittweise beseitigt werden und der Kurs der günstigen gesamtwirtschaftlichen Entwicklung sich fortsetzt. Es besteht eine hohe Wahrscheinlichkeit dafür, daß beides eintritt und auch die Beitrittsverhandlungen mit der Europäischen Kommission einen günstigen Verlauf nehmen. Die in den Beitrittsverhandlungen auszuhandelnden Modalitäten des Beitritts werden entscheidenden Einfluß auf die Integration der MOEL in die Union haben. Wichtig erscheint hierbei insbesondere, daß eine Form der monetären Integration gefunden wird, die den besonderen Bedingungen dieser Staaten gerecht wird.

Die Integration in die Europäische Union wird die Wirtschaften der Beitrittsländer indes unter erheblichen Anpassungsdruck setzen. Die in den vergangenen Jahren nach der marktwirtschaftlichen Öffnung bereits erbrachten Anpassungsleistungen lassen aber vermuten, daß die hier auftretenden Probleme gelöst werden und sich der Beitritt letzten Endes günstig auf den Verlauf der mikroökonomischen Umstrukturierung der ehemals staatlichen Industrieunternehmen und anspornend auf den weiteren Prozeß der institutionellen Reformen auswirken wird. Der sektorale Strukturwandel wird an Fahrt gewinnen und auch in jenen Wirtschaftszweigen, in denen sich bislang eine Tendenz zur Strukturerhaltungspolitik durchgesetzt hat – z.B. der polnischen Kohle- und Stahlindustrie –, zu schnelleren und weiter reichenden strukturellen Anpassungen zwingen. Besonders kritisch stellt sich die Situation in Agrarsektor dar. Vor allem in Polen, wo noch mehr als ein Viertel der Erwerbstätigen in der Landwirtschaft beschäftigt ist, steht ein schmerzhafter Anpassungsprozeß bevor, der zu einer massiven Freisetzung von Arbeitskräften im ländlichen Raum führen wird.

Bei der Lösung ihrer Anpassungsprobleme werden die MOEL weitaus stärker auf sich selbst gestellt sein als seinerzeit Griechenland, Spanien, Portugal und Irland, da die Finanzierung vergleichbarer strukturpolitischer Hilfen nicht möglich sein wird. Auch das System der gemeinsamen Agrarpolitik kann in seiner heutigen Form keinesfalls auf die osteuropäischen Länder übertragen werden. Hier wirkt die anstehende Aufnahme der MOEL in die Europäi-

sche Union eindeutig reformstimulierend auf die Gemeinschaft. Der in der Agenda 2000 bekundete Willen zur Reform dürfte durch die Aussichten der Osterweiterung wesentlichen Auftrieb bekommen haben. Die Tatsache, daß die Beitrittsstaaten sich bei der Lösung ihrer wirtschaftlichen Anpassungsprobleme stark auf die eigenen Kräfte stützen müssen, ist nicht von vornherein als Negativum zu bewerten, sondern kann sich auch durchaus günstig auswirken.

Bei nüchterner Betrachtung der Ernsthaftigkeit der Beitrittsabsicht auf seiten der Beitrittsländer und der Aufnahmebereitschaft auf seiten der wesentlichen Akteure der Europäischen Union sowie der möglichen Komplikationen beim anstehenden Verhandlungsprozeß sind die Auspi-

zien für einen Beitritt der fünf Reformstaaten im angedachten Zeitraum günstig. Ein sehr früher Beitritt (vor 2005) erscheint indessen angesichts der zu lösenden Probleme eher unwahrscheinlich. Die Chancen der fürs erste vertrösteten Beitrittskandidaten – Slowakei, Lettland, Litauen, Bulgarien, Rumänien – sind stark vom Verlauf der Beitrittsverhandlungen mit den fünf für die erste Beitrittsrunde ausgewählten Ländern abhängig. Eine pauschale Betrachtung ihrer Beitrittschancen verbietet sich angesichts der Heterogenität dieser Ländergruppe. Immerhin sind die Chancen der anderen assoziierten Staaten, schon kurz nach den heutigen Beitrittskandidaten in die EU aufgenommen zu werden, aus heutiger Sicht günstig zu beurteilen.

Bernhard Lageman

The Eastward Enlargement of the EU

A Test Case for the "Structural Maturity" of the Candidates for Membership

Bericht des BIOst Nr. 38/1998

Summary

Introductory Remarks

On 31st March 1998 official membership talks commenced between the European Union (EU) and the five transforming countries selected for the first round of admissions – Estonia, Poland, Slovenia, the Czech Republic and Hungary – plus Cyprus. It appears no longer unlikely that these countries could join the European Union even before the year 2005. In the potential member countries, the desire to belong to the EU enjoys broad public support. Membership of the EU is associated with overwhelmingly positive expectations that are not only of an economic nature – the hope of rapidly making up their economic shortcomings compared to the West of Europe – but are also strongly politically and historically/morally motivated ("return to Europe"). However, as the prospect of admission becomes more concrete, some of the voices involved in the membership discussions are articulating fears and anxieties. The present report investigates the question as to whether the structures in the five candidate countries are "mature" enough for their accession to the EU and what conclusions can be drawn for the enlargement process.

Findings

1. With reference to the applicant countries, "structural maturity" is taken to mean the existence of a functioning market economy, compatibility of legal systems to be consummated by adoption of community law, the ability of the candidate countries' economies to compete on the European Single Market, and the existence of stable economic and monetary terms of reference. From the political aspect, which will not be the subject of the present study, "structural maturity" also includes the existence of stable constitutional conditions and full respect for human rights.
2. In the candidate countries, the process of market-economy reform is much further advanced than in the majority of the reforming states of Eastern and Central Europe. Nevertheless, they still need to dedicate determined efforts to consolidating their market-economy institutions in order to enhance their competitiveness in the enlarged single market. This applies in particular to the micro-economic restructuring of the former state enterprises and the unrelenting continuation of the privatisation process, the consolidation and further development of the monetary and capital market institutions, the practical enforcement of the new legal framework for the economy, and the strengthening of the in-

termediary institutions. On the other hand, there can no longer be any doubt that the applicant countries have by now evolved for the most part functioning market economies.

3. An essential precondition for the accession of the countries of Eastern and Central Europe is that the legal systems of the candidate countries should be compatible with that of the EU. In effect, this means that the applicants will have to adapt their own systems to European law. Major progress has already been made in recent years in adopting community law – "acquis communautaire" – but many specific regulations and statutes still have to be harmonised. There is no doubt that the necessary legislative initiatives can be implemented in good time. Though it will involve an immense administrative effort, this issue does not harbour any major explosive potential in terms of integration policy.
4. It is unlikely that the candidate countries will fully be able to comply with the "Maastricht criteria" for membership of the European Economic and Monetary Union (EMU), in particular the inflation criterion, within the next few years. It is also questionable whether early integration into EMU would be in the interests of these countries at all and whether, in view of the tremendous structural adaptation effort still required, some alternative transitional solutions (fixed exchange rates to the euro, pegging of exchange rates to inflation) might not be preferable. The EU rulebook already allows for different speeds of integration within the Community, and it is by all means conceivable that options could be found that are tailor-made for the particular situation of the candidate countries.
5. On closer examination, the requirement for the economies of the candidate countries to be competitive and capable of sustaining the pressures for change proceeding from the competition appears particularly open to interpretation. Expert opinions as to the competitiveness of the industries of the candidate countries on the European Single Market differ widely. Evident weaknesses such as the inadequately developed control structures in many companies, dilatory restructuring of business operations, low productivity, outdated capital stock, and neglected research and development contrast with distinct strengths such as wage cost advantages and the presence of a qualified labour force.
6. The candidate countries' pronounced development backlog by comparison with most current members of the European Union means that their accession will significantly widen the heterogeneity of the Community, and in particular the regional incomes differential. Under these circumstances, it would appear unrealistic to attempt simply to apply the transfer mechanisms used up to now for equalisation within the Community (the regional structure fund and the Common Agricultural Policy) to the extended Community. The financial burdens on the EU budgets and – indirectly – on the budgets of the "old" member countries have to be kept within a "bearable" framework. The critical aspect in this context is not so much the absolute magnitude of the possible transfers as rather the psychological repercussions of cross-border transfers, which enjoy little acceptance in broad sectors of public opinion.
7. The integration of the agricultures of the candidate countries will prove a particularly critical point in the membership negotiations. The level of protection for agricultural prod-

ucts is currently much lower in these countries than in the EU. At the same time there is a serious restructuring deficit in the Eastern and Central Europe agricultures – albeit with pronounced national differences. The Polish agriculture is particularly severely affected by this problem. Viable solutions presuppose a fundamental reform of the Common Agricultural Policy.

8. The experts' appraisals of the impact of joining the EU on the economies of the candidate countries differ widely. In a realistic assessment, however, and provided a cautious approach is taken to monetary integration, the advantages on balance clearly outweigh the disadvantages. That the income level of the candidate countries could rapidly converge with the Western European level appears quite impossible, it would be more realistic to expect a catch-up process over a period of decades. However, accession to the EU will in the long term add substantial impetus to the forces of growth in the applicant countries.
9. The economy of the EU members will on the whole profit from the expansion of the single market. This will open up considerable export opportunities for the investment goods industry, the environmental and telecommunications industries, but also for the consumer goods industry. Eastern Europe as a growth region offers a potentially high-yield field of activity for Western European investors. The large industrial corporations of Western Europe will recruit Eastern European manufacturers more and more into their worldwide procurement and marketing networks.
10. Structural adaptation will, however, be required not only on the part of the candidate countries; the EU will also have to accommodate change. It will not be possible to continue the protectionist course pursued since 1990 against the import of so-called "sensitive" products. Eastern European purveyors of such merchandise will reinforce their efforts to penetrate the EU markets, and Eastern European contractors will supplant incumbent producers more and more in the EU's industrial component supply industry.
11. The repercussions of enlargement on the European integration process will depend to a large extent on the conditions eventually agreed upon for membership. In this context, a crucial factor could be whether the EU can for the most part avoid taking recourse to transfer mechanisms under the banner of some misconceived "coherence" of the Community. The problems ensuing from the greater heterogeneity of the EU can be overcome, if convincing institutional approaches to a community of "concentric circles" or a "Europe at different speeds" can be found. The precedent for such a course of development has already been established with the decision on the inner circle of participants for monetary union.

In a dispassionate appraisal of the seriousness of the candidate countries' professed intention to join the EU and of the willingness of the major protagonists within the European Union to accept the new members, and also of the complications that could arise in the course of the forthcoming membership negotiation process, the auspices are favourable for the five reforming countries joining the EU within the envisaged time frame. The five candidate countries from Eastern and Central Europe – unlike Cyprus – present no practically insoluble problems that would stand in the way of eventual membership. Neverthe-

less, their very early accession (before 2005) appears rather unlikely, considering the various issues that have yet to be resolved.